




3 1761 11971852 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119718526>



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Social Affairs, Science and Technology

Chair:
The Honourable MABEL M. DeWARE

Wednesday, December 11, 1996
Thursday, December 12, 1996

Issue No. 17

Fifth and sixth meetings on:
Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act,
the Family Orders and Agreements Enforcement
Assistance Act, the Garnishment,
Attachment and Pension Diversion Act and
the Canada Shipping Act

APPEARING:
The Honourable Allan Rock, P.C., M.P.,
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires sociales, des sciences et de la technologie

Présidente:
L'honorable MABEL M. DeWARE

Le mercredi 11 décembre 1996
Le jeudi 12 décembre 1996

Fascicule n° 17

Cinquième et sixième réunions concernant:
Le projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur
le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des
ordonnances et des ententes familiales, la
Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions
et la Loi sur la Marine marchande du Canada

COMPARAÎT:
L'honorable Allan Rock, c.p., député,
ministre de la Justice et
procureur général du Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Mabel M. DeWare, *Chair*

The Honourable Peter Bosa, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	Landry
Cohen	Lavoie-Roux
Cools	Losier-Cool
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	* Lynch-Staunton
Forest	(or Berntson)
Haidasz, P.C.	Phillips
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Landry substituted for that of the Honourable Senator Haidasz (*December 11, 1996*).

The name of the Honourable Senator Mercier substituted for that of the Honourable Senator Perrault (*December 12, 1996*).

The name of the Honourable Senator Haidasz substituted for that of the Honourable Senator Mercier (*December 12, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET
DE LA TECHNOLOGIE

Présidente: L'honorable Mabel M. DeWare

Vice-président: L'honorable Peter Bosa

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	Landry
Cohen	Lavoie-Roux
Cools	Losier-Cool
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	* Lynch-Staunton
Forest	(ou Berntson)
Haidasz, c.p.	Phillips
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Landry substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz (*le 11 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercier substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault (*le 12 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Haidasz substitué à celui de l'honorable sénateur Mercier (*le 12 décembre 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 11, 1996

(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 3:10 p.m. this day in Room 520, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Mabel M. DeWare, presiding.

Members of the committee present: Bonnell, Bosa, Cools, Cohen, DeWare, Forest, Jessiman, Lavoie-Roux, Losier-Cool, Perrault and Phillips (11).

Other senator present: The Honourable Senator Landry.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kristen Douglas, Grant Purves and Kate Dunkley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Equitable Child Maintenance and Access Society:

Marina Forbister, President;

Michael A. LaBerge, Secretary.

From R.E.A.L. Women of Canada:

Gwen Landolt, National Vice-President;

Diane Watts, Researcher;

Sophie Joannou, Member of the National Executive.

Philip Epstein, Q.C., Family Lawyer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 28, 1996, the committee resumed consideration of Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act (for full text of Order of Reference see proceedings of the committee dated December 4, 1996, Issue No. 15).

Marina Forbister requested that the Equitable Child Maintenance and Access Society's written submission be considered as part of their oral presentation. The written submission was retained by the Clerk as Exhibit No. 5900 S2/C-41 17 "1".

The question being put on the motion, it was agreed.

Marina Forbister and Michael LaBerge made an opening statement and answered questions.

The Honourable Senator Cools moved — THAT the recommendations presented by the Equitable Child Maintenance and Access Society be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings as Appendix No. 5900 S2/C-41, 17 "1".

The question being put on the motion, it was agreed.

At 4:00 p.m., Gwen Landolt made an opening statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 11 décembre 1996

(27)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 15 h 10, dans la pièce 520 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*).

Membres du comité présents: Les sénateurs Bonnell, Bosa, Cools, Cohen, DeWare, Forest, Jessiman, Lavoie-Roux, Losier-Cool, Perrault et Phillips (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Landry.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Kristen Douglas, Grant Purves et Kate Dunkley, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Equitable Child Maintenance and Access Society:

Marina Forbister, présidente;

Michael A. LaBerge, secrétaire.

De R.E.A.L. Women of Canada:

Gwen Landolt, vice-présidente nationale;

Diane Watts, chercheuse;

Sophie Joannou, membre de l'exécutif national.

Philip Epstein, c.r., avocat en droit de la famille.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 novembre 1996, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la Marine marchande du Canada (pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 4 décembre 1996, fascicule n° 15).

Marina Forbister demande que le mémoire de la Equitable Child Maintenance and Access Society soit réputé faire partie de la déclaration de l'organisme. Le mémoire est conservé par le greffier (pièce n° 5900 S2/C-41 17 «1»).

La question, mise aux voix, est adoptée.

Marina Forbister et Michael LaBerge font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Cools propose — QUE les recommandations présentées par la Equitable Child Maintenance and Access Society soient imprimées en annexe des témoignages de la séance (annexe n° 5900 S2/C-41, 17 «1»).

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 16 heures, Gwen Landolt fait une déclaration et répond aux questions.

The Honourable Senator Bosa moved — THAT the brief presented by R.E.A.L. Women of Canada be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings as Appendix No. 5900 S2/C-41 17 "2".

The question being put on the motion, it was agreed.

At 4:55 p.m., Philip Epstein made an opening statement and answered questions.

At 5:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, December 12, 1996

(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:00 a.m. this day in Room 520, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Mabel M. DeWare, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Haidasz, Jessiman, Landry, Lavoie-Roux, Losier-Cool, Mercier, and Phillips (13).

Other senator present: The Honourable Senator Kinsella.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kristen Douglas, Grant Purves and Kate Dunkley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

Professor Ross Finnie, School of Public Administration, Carleton University.

Walter Fox, B.A., LL.B.

From Parental Alienation Information Network (P.A.I.N.):

Pamela Stuart-Mills, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 28, 1996, the committee resumed consideration of Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act (for complete text of Order of Reference see proceedings of the committee dated December 4, 1996, Issue No. 15).

The Honourable Allan Rock made an opening statement and answered questions.

At 10:10 a.m., Ross Finnie made an opening statement.

At 11:25 a.m., Walter Fox made an opening statement and answered questions.

L'honorable sénateur Bosa propose — QUE le mémoire présenté par R.E.A.L. Women of Canada soit imprimé en annexe des témoignages de la séance (annexe No 5900 S2/C-41, 17 «2»).

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 55, Philip Epstein fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 12 décembre 1996

(28)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 heures, dans la salle 520 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Haidasz, Jessiman, Landry, Lavoie-Roux, Losier-Cool, Mercier et Phillips (13).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kinsella.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, Grant Purves et Kate Dunkley, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS:

M. Ross Finnie, professeur, École d'administration publique, Université Carleton.

Walter Fox, B.A., LL.B.

Du Parental Alienation Information Network (P.A.I.N.):

Pamela Stuart-Mills, présidente.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 novembre 1996, le comité reprend l'étude du projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada (pour le texte complet de l'ordre de renvoi, consulter les Délibérations du comité, datées du 4 décembre 1996, fascicule n° 15).

L'honorable Allan Rock fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 10, Ross Finnie fait une déclaration.

À 11 h 25, Walter Fox fait une déclaration et répond aux questions.

At 12:00 noon, Pamela Stuart-Mills made an opening statement and answered questions.

At 12:30 p.m., the Honourable Senator Cohen moved — THAT the Bill be not now reported but that more witnesses be heard after the Christmas recess.

After discussion, the question being put on the motion, it was, by a show of hands, adopted: yeas: 7; nays: 5.

At 12:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

À midi, Pamela Stuart-Mills fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 30, l'honorable sénateur Cohen propose — QU'il soit fait rapport maintenant du projet de loi mais que des témoins supplémentaires soient entendus après le congé de Noël.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par 7 voix contre 5.

À 12 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 11, 1996

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-41, to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, met this day at 3:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Mabel M. DeWare (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Today to continue our consideration of Bill C-41. Our witnesses this afternoon from the Equitable Child Maintenance and Access Society, are Ms Marina Forbister and Mr. Michael LaBerge. I would ask you to proceed with your presentation, and then we will have questions from the senators.

Ms Marina Forbister, President, Equitable Child Maintenance and Access Society: I would ask that our written submission be considered as part of our oral submission so that it can be put on the record.

The Chair: Yes, that will be done.

Ms Forbister: We represent the Equitable Child Maintenance and Access Society, ECMAS, an organization that represents approximately 1,500 Alberta families. We have had enquiries from Saskatchewan, Manitoba and British Columbia. Our organization is becoming well-known, especially in Western Canada. Our members are both men and women, with a 60-40 split. We are parents, both custodial and non-custodial, we are grandparents and other extended family members.

As a custodial mother I am in the fortunate situation of having a very good working relationship with my ex-partner. I believe our son benefits from that type of relationship.

We have concerns with the system that has come to reign our family law affairs and, in particular, today, we would like to deal with the negative impact we feel Bill C-41 will have on our family situations. As parents, we are committed to our children, whether we are custodial parents or non-custodial parents, and we believe that in the past few years the emphasis has shifted to financial considerations and that the other areas surrounding access and care of our children have been lost in the dust.

We would ask that you listen carefully and openly to what we have to say today because we have been working with and, in fact, living these issues. We understand them very well and we would like to try to share that understanding with you. Today we can safely say we represent many non-custodial parents, both mothers and fathers, as well as, as I said, custodial parents.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 11 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, se réunit aujourd'hui à 15 h 10 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous allons poursuivre aujourd'hui notre examen du projet de loi C-41. Les représentants de la Equitable Child Maintenance and Access Society, que nous allons entendre cet après-midi sont Mme Marina Forbister et M. Michael LaBerge. Veuillez faire vos exposés, après quoi les sénateurs vous poseront des questions.

Mme Marina Forbister, présidente, Equitable Child Maintenance and Access Society: Je souhaiterais que notre mémoire écrit soit considéré comme faisant partie de notre exposé oral de manière à ce qu'il puisse être inscrit au compte rendu.

La présidente: Ce sera fait.

Mme Forbister: Nous représentons l'ECMAS, la Equitable Child Maintenance and Access Society, qui regroupe environ 1 500 familles de l'Alberta. Nous avons reçu des demandes de renseignements de la Saskatchewan, du Manitoba et de la Colombie-Britannique. Notre organisation commence à se faire un nom, en particulier dans l'Ouest du Canada. Elle est constituée de 60 p. 100 d'hommes et de 40 p. 100 de femmes. Certains des parents que nous sommes ont la garde de leurs enfants, d'autres pas. Il y a aussi parmi nous des grands-parents ainsi que d'autres membres de la famille élargie.

J'ai moi-même la garde de mes enfants et j'ai la chance de continuer à entretenir de bons rapports avec mon ancien compagnon. Je crois que c'est tout à l'avantage de notre fils.

Le système qui contrôle actuellement le droit familial nous préoccupe et nous souhaiterions aujourd'hui parler plus particulièrement des conséquences défavorables qu'aura, à notre avis, le projet de loi C-41 sur nos situations familiales. Que nous ayons ou non la garde de nos enfants, nous leur sommes dévoués et nous estimons que, ces dernières années, on a trop mis l'accent sur les considérations financières et en oubliant un peu trop tout ce qui a trait à l'accès et aux soins à nos enfants.

Nous vous demandons d'écouter attentivement et sans parti pris ce que nous avons à dire aujourd'hui car il s'agit de questions très concrètes pour nous, de situations que nous vivons quotidiennement. Nous les comprenons parfaitement et nous voudrions vous expliquer comment nous voyons les choses. Nous pouvons dire sans hésitation que nous représentons aujourd'hui de nombreux pères et mères qui n'ont pas la garde de leurs enfants et, aussi, comme je l'ai dit, des parents qui en ont la garde.

Bill C-41 is introduced to implement certain measures which are deemed to be in the best interests of our children. This phrase, "in the best interests of the children," is often used in the legal system, and today we would like to raise some issues with you to question whether these issues really are in the best interests of our children.

The intent of the bill is to adopt some mandatory guidelines that will determine the level of child support. We believe that the intention behind the guidelines may be admirable, however, the process that has come about to adopt these particular guidelines will not do what it is designed to do and it will, in fact, put more stress on a family situation that is already in a lot of strife. We believe that, if a family law is a good law, it should benefit the children and one or both of the parents without harming the other parent. We want to demonstrate why we believe that Bill C-41 is not a good law.

The bill is designed to amend the current infrastructure, thus, the sweeping amendments before you today. The Divorce Act has been in place for a good many years and, although the legal system may not be working well, the act itself has set out the rules and the guidelines by which the divorces are granted, and the sweeping amendments contained in Bill C-41, introduced under the guise of an amendment, are before you today. We feel that the amendments should not be introduced in the way that they are. It will constitute a system whereby amendments will be introduced through regulations. What we feel is particularly heinous about this is that the amendments are not in the bill itself, they will be made by regulations, and will not be subject to proper control and parliamentary review.

The Federal Provincial Territorial Task Force was established in 1990. We have been following its progress. I have read many of the submissions, I have read all of the summaries and the reports that have come from the task force. Its mandate was to deal with the areas of custody, access and maintenance. After six years they have dealt only with the area of child maintenance, which is one-third of the mandate and, while our legal system operates on the premise that maintenance and access are two separate issues, in the hearts and minds of children and parents and, in fact, everyone involved, you cannot separate those issues. The maintenance of the child is not only the financial maintenance, it is also the care and the day-to-day contact. We feel that, by placing this emphasis on maintenance, they have denigrated the paying parent to the position of a wallet with legs, and nothing more than that.

At this point I would make it clear that we do not represent parents who do not wish to support their children. There is a difference between the ability to support your children and the wilful intent not to support your children. We distinguish between parents who cannot as opposed to those who will not. We are not on the side of those who will not support their children. In Canada, however, it is not a crime to be poor. There are many parents out there whose situation has not been investigated and who cannot support their children in the amounts that have been set for them.

Le projet de loi a été déposé dans le but de mettre en oeuvre des mesures qui sont considérées comme étant dans l'intérêt de nos enfants. Cette formule, «dans l'intérêt des enfants», est fréquemment utilisée dans le système légal, et nous voudrions soulever un certain nombre de points qui nous amènent à nous demander si c'est vraiment là la réalité.

Le projet de loi vise à adopter des lignes directrices obligatoires permettant de fixer le montant de la pension alimentaire versée pour les enfants. Les motifs qui les inspirent sont sans doute très louables, mais le processus mis en oeuvre ne permettra pas d'atteindre les objectifs visés et accentuera encore la détresse des familles en difficulté. Pour être valable, une loi sur la famille doit être dans l'intérêt des enfants ou dans celui d'un des parents ou des deux sans causer de préjudice à l'autre parent. Nous allons maintenant vous exposer les raisons pour lesquelles nous croyons que le projet de loi C-41 n'est pas avantageux.

Le projet de loi est conçu pour changer l'infrastructure actuelle, d'où les modifications importantes qui vous sont soumises aujourd'hui. La Loi sur le divorce est en vigueur depuis de nombreuses années, et si le système légal ne fonctionne peut-être pas très bien, la loi elle-même a établi les règlements et les directives relatifs aux divorces. Aujourd'hui, vous avez à étudier les profondes modifications prévues dans le projet de loi C-41. Nous considérons que ces modifications ne devraient pas être présentées sous cette forme. Dans le nouveau système, les modifications seront présentées sous forme de règlements, au lieu d'être contenues dans le projet de loi lui-même, ce qui nous paraît particulièrement discutable car cela exclut la possibilité d'un véritable contrôle et examen par le Parlement.

Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial a été créé en 1990. Nous avons suivi l'évolution de ses travaux. J'ai lu bon nombre des mémoires qui lui ont été soumis, ainsi que tous les sommaires et tous les rapports préparés par le groupe de travail. Le groupe avait pour mandat d'étudier les questions relatives à la garde, au droit de visite et à l'entretien des enfants. Or, au bout de six ans, il n'a encore traité que la question de la pension alimentaire, ce qui ne représente qu'un tiers de son mandat, et bien que notre système légal repose sur le principe selon lequel l'entretien et l'accès sont des questions distinctes, dans le coeur et l'esprit des enfants et de leurs parents et, en fait, de toutes les personnes concernées, les deux questions sont indissociables. L'entretien d'un enfant n'est pas une simple question d'argent, ce qui compte aussi ce sont les soins et le contact quotidien entre parents et enfants. Nous considérons qu'en mettant l'accent sur l'entretien, on a réduit le parent au rôle de «portefeuille ambulant».

Je tiens à souligner que nous ne représentons pas les parents qui refusent de payer une pension alimentaire. Il y a une grosse différence entre la capacité de payer une pension alimentaire et la volonté délibérée de ne pas le faire. Nous savons faire la distinction entre les parents qui ne peuvent pas payer et ceux qui ne veulent pas payer. Nous ne défendons pas ceux qui se refusent à verser une pension alimentaire. N'oublions cependant pas qu'au Canada, ce n'est pas un crime d'être pauvre. Une enquête a montré que beaucoup de parents n'avaient pas les moyens de payer les pensions alimentaires qui leur avaient été imposées.

The underlying premise of the application of Bill C-41 is that custody will be afforded to one of the parents. The children are set up to be a prize. We believe that, in a truly equitable system, both parents would start on the same premise they have in their intact families whereby they work as partners on an equal basis. We believe that a 50-per-cent position would be an equitable starting place. Thus, we feel that the task force must go back and examine the issues of custody and access and that that is a critical part of this entire system.

The changes proposed today will echo in the lives of our children. I am involved in this situation because I have a five-year-old son. Twenty years from now I do not want to be living the horror stories I hear from grandparents today of being denied access to my grandchildren. I do not want my son to be living under my roof because he cannot afford his own accommodation. I am here today for our children and for the future, and we must remember that the laws we pass today will be lived out by our children.

I am asking today that the true measure of Bill C-41 can be found in the response to the question: Do I want my son or my daughter to live under these guidelines with no consideration for access or other situations? I believe the answer is definitely no. In addition, you must also consider the question: Could I, as a parent, sit on either side and feel I was being treated equally? Again I believe the answer is no.

Mr. Michael LaBerge, Secretary, Equitable Child Maintenance and Access Society: I am a non-custodial father with two children, the ages of 11 and 12, a boy and girl respectively. I have remarried and my wife has two children, aged 12 and 10 from a previous marriage. Between the two of us we have four kids. When they are all together we become taxi drivers and cooks because they are the centre of our lives.

I have a vested interest in this, as do many non-custodial parents. I do not like the word "non-custodial." I am the parent of these children, no matter what anyone says. The term "non-custodial" means that I do not have legal custody or, in particular, that my children do not reside with me.

Our children are a message that we are sending, as human beings, to a time and place we will not see. The laws, principles and values we put in place today is what they will grow up with. I do not want those principles and values to be skewed so that there is caution, resentment and bitterness felt towards those who were responsible for establishing them.

Although neither Marina nor I are lawyers, we did examine a number of the proposed provisions contained in Bill C-41. Marina is a chartered accountant and I am a geologist. First, I will address clause 2 and subclause 7(3) of Bill C-41 which propose the creation of subsections 15.1, 15.2, 15.3 and 19(9) of the Divorce Act. The proposed section 15.1 states that "a" spouse is to be

L'attribution de la garde des enfants à l'un des parents est le principe directeur de l'application du projet de loi C-41. Les enfants deviennent alors une sorte d'enjeu. Nous considérons que si le système était vraiment équitable, les deux parents devraient être considérés comme des partenaires égaux, ce qu'ils étaient avant la rupture. Ils devraient être placés à égalité, au départ. Nous estimons donc que le groupe de travail devrait réétudier les questions de garde et d'accès, car cela constitue un des éléments fondamentaux du système.

Les modifications proposées aujourd'hui auront une incidence sur la vie de nos enfants. Cela me concerne directement, puisque j'ai un petit garçon de 5 ans. Je ne veux pas, dans 20 ans, me retrouver dans l'horrible situation des grands-parents qui, aujourd'hui, se voient refuser l'accès à leurs petits-enfants. Je ne veux pas que mon fils vive sous mon toit parce qu'il n'a pas les moyens d'avoir un logement à lui. Je suis venue ici pour défendre nos enfants et leur avenir; n'oublions pas que les lois que nous adoptons aujourd'hui marqueront la vie de nos enfants.

Je crois que c'est la réponse à la question suivante qui nous donnera la véritable mesure du projet de loi C-41: est-ce que je voudrais que mon fils ou ma fille soit assujettie à ces lignes directrices sans qu'il soit tenu compte du droit de visite ou d'autres situations? La réponse est bien entendu négative. Nous pourrions d'ailleurs poser aussi la question supplémentaire suivante: pourrais-je, en tant que parent, d'un côté comme de l'autre, considérer qu'on me traite de manière équitable? Là encore, je crois que la réponse est négative.

M. Michael LaBerge, secrétaire, Equitable Child Maintenance and Access Society: J'ai un fils de 11 ans et une fille de 12 ans, dont je n'ai pas la garde. Je suis remarié et ma nouvelle épouse a elle-même deux enfants de 10 et 12 ans d'un mariage précédent. À nous deux, nous avons donc quatre enfants. Lorsque nous sommes tous ensemble, nous devenons de véritables chauffeurs de taxi et des cuisiniers, car ces enfants comptent plus que tout dans notre vie.

Comme beaucoup de parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants, ces questions m'intéressent personnellement. La formule «qui n'a pas la garde» me déplaît d'ailleurs. Peu importe ce que peuvent dire les autres, je suis le père de ces deux enfants. «Ne pas avoir la garde des enfants» signifie que je n'en ai pas légalement la garde ou, en particulier, que mes enfants ne vivent pas sous mon toit.

Nos enfants sont porteurs d'un message des êtres humains que nous sommes, message qui parviendra en un lieu et à une époque que nous ne connaissons jamais. Ils grandiront en s'appuyant sur les lois, les principes et les valeurs que nous mettons en place aujourd'hui. Je ne veux pas que ces principes et ces valeurs soient déformés et créent la méfiance, le ressentiment et l'amertume à l'égard de ceux qui les ont établis.

Ni Marina ni moi-même ne sommes avocats, mais nous avons étudié un certain nombre des propositions contenues dans le projet de loi C-41. Marina est comptable agréée et je suis géologue. Je voudrais tout d'abord parler de l'article 2 et du paragraphe 7(3) du projet de loi C-41 portant création des articles 15.1, 15.2, 15.3 et du paragraphe 19(9) de la Loi sur le divorce. L'article 15.1

responsible for the financial well-being of the children. "A" spouse, not two, but one. This is usually the non-custodial spouse. The person who has custody of the children under his or her will have the prospect of financial gain. This change will pit the mother and father against each other. It will be destructive. It will cause acrimony between the parents because there will be the concept of a prize which will be awarded to the parent who is granted custody. If this bill is passed, whoever has custody of the children will have the ability to take money away from the other parent. It is discriminatory on that basis.

If I substituted "a spouse" and made mention of some class of people of a particular sex, gender, religious preference, colour or creed, we would not be here today because it would have been denounced as discriminatory. Presently, non-custodial parents are treated like smokers or alcoholics — we keep nagging at them and digging into their pockets and they pay the taxes accordingly. That we are treated in that way, I think is wrong. It takes money away from me and, therefore, my ability to support and participate in activities with my children is reduced. Litigation will increase because of the conflict this will cause. The government's overall intent in the guidelines was to reduce conflict and tension and to improve the efficiency of the legal process. That will not happen because both parents will be pitted against each other and the prize is worth fighting for, their children.

Ms Forbister: I would like to deal specifically with the proposed section 15.3(3) which states that priority will be given to child support and that the termination of such child support would constitute a change of circumstances to justify an increase in spousal support. That is unfair because at the time support is paid, it has been determined that the paying spouse has a certain ability to pay. This amendment would mean that, beyond the time that the parent must support the children, they must pay spousal support. We believe that this is piggybacking on the back of child support.

We also believe that this is in total contradiction of the proposed subsection 15.2(6)(d), which promotes economic self-sufficiency. Subsection 15.3(3) states that, once you have gone beyond paying child support, your former spouse can then go back and seek additional spousal support. At that time, we believe that spouse should be in a position to support him or herself.

Under this bill, subsections 15(8) and 17(8) of the Divorce Act will be repealed. This will eliminate the recognition that both parents are financially responsible for their children. You are placing 100 per cent of the legal obligation to support those children, even into their adult lives, on the non-custodial parent. I believe you are taking away part of what we as women have fought for, and that is to be financially responsible. It is discriminatory against the custodial parent and the children. Children have the right to have the love, care and the financial support of both parents. How can the elimination of that joint responsibility be in the best interests of the children?

proposé porte que «Un époux est responsable du bien-être financier des enfants». «Un époux», pas deux, un seulement. Habituellement, c'est celui qui n'a pas la garde des enfants. Celui qui en a la garde peut donc envisager un gain financier. Un tel changement dressera la mère et le père l'un contre l'autre. Il aura un effet destructeur. Il créera de l'acrimonie entre les parents car il introduit l'idée d'un prix qui sera accordé au parent qui aura la garde des enfants. Si le projet de loi est adopté, le parent qui a la garde pourra prendre de l'argent à l'autre parent. Cette disposition a donc un caractère discriminatoire.

Si je remplaçais «un époux» par une catégorie de personnes de sexe, de préférence religieuse, de couleur ou de croyance déterminée, nous ne serions pas ici aujourd'hui car cela aurait été considéré comme discriminatoire. Actuellement, les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants sont traités comme les fumeurs ou les alcooliques — nous les harcelons constamment, nous leur faisons les poches et nous leur faisons payer des taxes en conséquence. Eh bien, j'estime qu'il est injuste qu'on nous traite de cette manière. On me prend directement mon argent, ce qui fait qu'il m'est plus difficile de subvenir aux besoins de mes enfants et de participer à des activités avec eux. À cause des conflits que cela créera, le nombre des litiges augmentera. Les lignes directrices établies par le gouvernement visaient en général à réduire les conflits et les tensions et à améliorer l'efficacité du processus légal. Cela n'arrivera pas, les deux parents s'affrontent car l'enjeu est important, puisqu'il s'agit des enfants.

Mme Forbister: Je voudrais maintenant parler de l'article 15.3(3) proposé qui donne la priorité aux aliments de l'enfant et précise que la suppression des aliments de l'enfant constituerait un changement dans la situation des ex-époux justifiant une augmentation de l'ordonnance alimentaire au profit de l'époux. C'est injuste car lors du paiement de la pension alimentaire, il a été établi que l'époux qui la verse dispose de moyens suffisants pour le faire. Cette modification signifierait que lorsque le parent cesse de devoir payer les aliments de l'enfant, il doit verser une pension alimentaire à son ex-époux. Cela revient à utiliser comme tremplin la pension alimentaire pour enfant.

Nous croyons également que cette disposition est en totale contradiction avec l'alinéa 15.2(6)d) proposé, qui vise l'indépendance économique. Le paragraphe 15.3(3) dispose qu'après la suppression des aliments de l'enfant, votre ex-époux peut réclamer la prise d'une ordonnance alimentaire à son profit. À notre avis, l'époux devrait être en mesure de subvenir à ses propres besoins.

En vertu du projet de loi, les paragraphes 15(8) et 17(8) de la Loi sur le divorce seront abrogés, ce qui éliminera le fait qu'on reconnaît que les deux parents sont financièrement responsables de leurs enfants. Autrement dit, c'est le parent qui n'a pas la garde des enfants qui sera à 100 p. 100 responsable, sur le plan légal, de subvenir aux besoins de ses enfants, même lorsque ceux-ci seront adultes. En procédant ainsi, vous enlevez aux femmes la responsabilité financière pour laquelle elles se sont tant battues. Cette mesure est discriminatoire à l'égard du parent qui a la garde des enfants, et des enfants eux-mêmes. Les enfants ont le droit de bénéficier de l'affection, des soins et du soutien financier des deux

The specific removal of the provision it stated "recognizes that spouses have a joint financial obligation to maintain the child." As I said, I am not a lawyer, I am a chartered accountant working with Price Waterhouse, but I have spent a lot of time on the legal end of this, and that is an important point at law. If you are promoting that that section of the act be repealed, you are making the assumption that the custodial parent contributes to the maintenance of the child by the very fact of living with them. How can you make that assumption? On one hand you are saying that there must be legal obligation on the non-custodial parent to support the children and, on the other hand, you are saying that the same legal obligation does not apply to the custodial parent. I do not believe that is or should be the intent of the law.

Under subclause 5(2) judges will be required to provide written reasons when there is a departure from the guidelines. Bill C-41 says that the courts must follow these guidelines. They are mandatory. If they are not followed, the judge must provide written reasons. That places a new obligation on our judicial system.

In October, Mike and I spent some time at the Court of Queen's Bench in Calgary. The judges there have in excess of 50 applications on their docket every day. They only manage to hear approximately 30 of them. They have no time to read the documents let alone write written reasons. They will be unable to comply with that particular provision.

Clause 11 creates section 26.1 of the Divorce Act. This will provide for the establishment of guidelines respecting child support. Subsection 26.1 (1) states that the Governor in Council may establish guidelines respecting the making of orders for child support, to determine the method of payment, variation of circumstances and the determination of income, including imputed income. That means that if it is thought that the income figures presented are incorrect, then it can be arbitrarily decided what the correct figure is. These wide-sweeping powers will circumvent the process of established Canadian law. Fiscal policy can be adjusted simply by a change of the regulations and, although that may be appropriate in certain areas of Canadian law, it is not appropriate in the family law system.

We believe there will be no ceiling for increases or changes and, although parents have the obligation to support their children, they must be able to support their children within their means. This is not just a bottomless pocket, as Mike indicated. If you pay a cigarette tax you have the option of not paying that once it is too high. In this case there are no options.

Clause 12 adds section 28 to the Divorce Act. Section 28 will require the minister to undertake a review of the guidelines and their implementation within five years. At the end of five years, the damage that we have inflicted on Canadian families will be extensive. We are pitting fathers against mothers and putting the

parents. Comment l'élimination de cette responsabilité conjointe pourrait-elle être dans l'intérêt des enfants?

La disposition qui serait ainsi supprimée stipule que «L'ordonnance... vise à prendre en compte l'obligation financière commune des époux de subvenir aux besoins de l'enfant». Comme je l'ai déjà dit, je ne suis pas avocate, je suis comptable agréée chez Price Waterhouse, mais j'ai consacré beaucoup de temps à l'aspect juridique de la question, qui est ici particulièrement important. Si vous êtes favorable à l'abrogation de cet article, vous partez du principe que le parent qui a la garde de l'enfant subvient à ses besoins par le simple fait qu'il vit avec lui. Comment cela serait-il possible? D'un côté, vous dites que le parent qui n'a pas la garde doit être légalement tenu de subvenir aux besoins de l'enfant et de l'autre, vous dites que la même obligation ne s'applique pas au parent avec qui vit l'enfant. Je ne crois pas que ce soit, ni ne devrait être l'objet de la loi.

En vertu du paragraphe 5(2), les juges seront tenus de fournir leurs raisons, par écrit, pour lesquelles ils dérogent aux lignes directrices. Aux termes du projet de loi C-41, l'observation de ces lignes directrices est obligatoire. Dans le cas contraire, les juges doivent fournir par écrit leurs raisons, ce qui impose une nouvelle obligation à notre système judiciaire.

En octobre, Mike et moi-même avons passé quelque temps à la cour du banc de la Reine à Calgary. Plus de 50 requêtes sont inscrites chaque jour au rôle des causes que les juges ont à traiter. Ils n'ont pas le temps de lire les documents ni, bien entendu, de fournir des raisons par écrit. Il leur sera impossible de respecter cette disposition.

L'article 11 adjoint l'article 26.1 à la Loi sur le divorce. Il prévoit l'établissement de lignes directrices concernant la pension alimentaire pour enfants. Le paragraphe 26.1 (1) dispose que le Gouverneur en conseil peut établir des lignes directrices à l'égard des ordonnances pour les aliments des enfants, régir les modalités de paiement, les changements de situation ainsi que la détermination et l'attribution du revenu. Cela signifie que si l'on estime que le montant du revenu indiqué est inexact, on peut fixer arbitrairement un montant. Des pouvoirs aussi vastes vont à l'encontre du processus habituel de l'établissement des lois canadiennes. Une modification des règlements permettra donc de rajuster les politiques budgétaires et bien que cela puisse se justifier dans certains domaines du droit canadien, ce n'est pas le cas dans celui du droit familial.

Nous croyons qu'aucun plafond ne sera fixé aux augmentations ou aux changements, et que si les parents ont l'obligation de subvenir aux besoins de leurs enfants ils doivent pouvoir le faire dans les limites de leurs moyens financiers. Comme le disait Mike tout à l'heure, leurs moyens ne sont pas illimités. Lorsque vous payez une taxe sur les cigarettes, vous êtes toujours libre de ne plus en acheter si la taxe devient trop élevée. Dans le cas qui nous concerne, un tel choix est impossible.

L'article 12 adjoint l'article 28 à la Loi sur le divorce. Il dispose que le ministre doit procéder à l'examen des lignes directrices et de leur application dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de l'article. Les préjudices subis par les familles canadiennes au cours de cinq ans seront considérables. Nous dressons les pères

children in the middle as a prize. Where will we be five years from now?

Mr. LaBerge: Previously I mentioned that, with the passage of this bill, only one spouse will be responsible for paying for the children. To add insult to injury, both the guidelines, specifically, 3.3 on page 3, and 4.1(d), and Bill C-41 clause 1(2), amend the definition of a "child of the marriage" to include children up to the age of 18 — and we are in agreement with that because most provinces have the age of majority at the age of 18 — but they go beyond that and amended it to include "in the pursuit of reasonable education."

It has been stated publicly by the Minister of Justice that, in his opinion, post-secondary education may include at least two post-secondary degrees and that would be the "pursuit of reasonable education." That means that you are paying child support for an adult. Attached to our document is appendix A which was part report of the Premier's Council in Support of Alberta Families. This was released by the Alberta Justice Department in February 1993, just prior to the Year of the Family in 1994. In particular, pages 88, 89 and 90 tabulate the rights and responsibilities that are afforded an 18 year old in the Province of Alberta. It also mentions the acts and the sections of those acts which give them those rights and responsibilities.

Going through the list, you will see that an 18 year old can stand for election, can be a director of a company, can become a trustee, can be tried in adult court, can go out and drink, and that he or she ceases to be a minor under the Age of Majority Act. In Alberta, for all intents and purposes, an 18 year old is a young adult. Why should that person not have the ability to negotiate and discuss his or her plans for post-secondary education and the financing of those plans with the parents? If the child has been raised in an amicable manner with both parents, these discussions should not create a problem. Bill C-41 will not allow that. It arbitrarily states that the parent must automatically accept the obligation, to the extent of 100 per cent, to finance the child's education, as determined by the custodial parent.

I went through university on student loans and scholarships and, after the first year when my dad helped me to pay for part of my education, I worked during the summers. As an adult, a university education was my goal. This bill is basically stating that the parents must pay for their children's university education, and the children have no obligation to discuss their plans or to make any financial contribution.

We find this adjustment to the age of the child of the marriage to be unequal and discriminatory against the non-custodial parent. It erodes the responsibilities that should be accepted by our young people. It encourages piggybacking of spousal support over the longer period because this will be income paid to the spouse that will then be directed towards the child.

contre les mères et faisons des enfants l'enjeu de cet affrontement. Où en serons-nous dans cinq ans?

M. LaBerge: J'ai dit tout à l'heure que, si le projet de loi est adopté, un seul époux sera obligé de payer pour les enfants. Pour aggraver encore la situation, les deux lignes directrices, 3.3 à la page 3 et 4.1d), et le paragraphe 1(2) du projet de loi C-41 modifient la définition d'«enfant à charge» et en prolongent l'application jusqu'à l'âge de 18 ans — ce dont nous convenons car, dans la plupart des provinces, l'âge de la majorité est fixé à 18 ans —, mais les lignes directrices vont plus loin et s'appliquent également à l'enfant qui «poursuit des études raisonnables». Le ministre de l'Agriculture a déclaré publiquement qu'à son avis, des études postuniversitaires peuvent comprendre au moins l'obtention de deux diplômes postuniversitaires et que cela constitue «la poursuite d'une éducation raisonnable».

Autrement dit, vous versez une pension alimentaire au profit d'un enfant qui est déjà un adulte. L'annexe A de notre document est constituée par un extrait du rapport du conseil du premier ministre sur le soutien aux familles de l'Alberta. Ce document a été rendu public par le ministère de la Justice albertain en février 1993, juste avant l'Année de la famille, en 1994. Les pages 88, 89 et 90, en particulier, dressent un tableau des droits et des responsabilités conférés à un jeune adulte de 18 ans dans la province de l'Alberta. Il mentionne également les lois et les articles de ces lois qui confèrent ces droits et responsabilités.

Si vous parcourez la liste, vous verrez qu'un jeune de 18 ans peut être candidat à des élections, diriger une société, devenir administrateur et être poursuivi devant un tribunal pour adultes. Pourquoi cette personne ne serait-elle pas capable de discuter avec ses parents de ses projets d'études postsecondaires et des exigences financières que cela implique? Si l'enfant a été élevé dans un climat amical par les deux parents, de telles discussions ne devraient pas créer de problèmes. Or, le projet de loi C-41 l'interdit. Il dispose arbitrairement que le parent doit automatiquement accepter l'obligation de financer à 100 p. 100 l'éducation de l'enfant, selon la décision du parent qui a la garde.

J'ai fait mes études universitaires grâce à des prêts et à des bourses et, après la première année pendant laquelle mon père m'a aidé à payer une partie de mes frais d'études, j'ai pris des emplois d'été. Arrivé à l'âge adulte, j'avais pour objectif de faire des études universitaires. À toutes fins pratiques, le projet de loi impose aux parents l'obligation de payer les études universitaires de leurs enfants, mais ceux-ci ne sont pas tenus de discuter de leurs projets ou de participer financièrement à leurs études.

Nous considérons que ce changement en ce qui concerne l'âge de l'enfant du mariage est injuste et discriminatoire à l'égard du parent qui n'a pas la garde de l'enfant. Cette disposition réduit les responsabilités qui devraient être acceptées par les jeunes. Elle encourage la prolongation de l'aide alimentaire à l'époux car cela revient à verser à l'époux un revenu qui sera ensuite utilisé au profit de l'enfant.

Ms Forbister: From among the members of our group we currently have one non-custodial father paying child support for a 30 year old who is attending university. At what point do you start to take responsibility for your own life? We also have a father who is paying child support for two children. These children are working full time and they go to school in the evenings. They go every month of the year, granted. The judge has ruled they are in attendance at university full time. They are eligible for child support.

We also have the situation where child support is paid for a child in the amount of \$850, and only \$300 is spent on the child on a monthly basis with the remainder being banked by the custodial parent. We must stop this abuse. Education is a privilege and it is a right, but it should not be treated as a necessity of life under the Divorce Act.

Mr. LaBerge: I would like to move on to clause 22 of Bill C-41, which deals with section 62 to the Family Orders and Agreements Enforcement Act, in particular the definition of "persistent arrears." Persistent arrears has been defined as missing full payment of any three payment periods. It is not three consecutive periods, it is three periods; or accumulated arrears of \$3,000. When you consider the amounts of money that will be paid under the guidelines, somebody could be in persistent arrears of over \$3,000 within a two-month period.

If the supporting parent lost his job and had no opportunity to have his situation reviewed by the court very quickly, he could find himself in the situation of being in "persistent arrears," as it is defined in the bill.

Clause 22, also deals with section 69 of the Family Orders and Agreements Enforcement Act, the section covering licence denial. This is, possibly, the most punitive, ineffective way of dealing with arrears. Again, I must emphasize that we do not support people who deliberately disregard their obligation when they have the means and the capability to meet it. This provision will not affect these people, because you will not find them. It will affect the law-abiding people who participate in their families and who consistently pay support payments, but who may run into financial difficulty through the loss of a job.

Some people within our group are taxi drivers. They could be out-of-pocket for a couple of months because of some labour strife within the community. If their drivers' licences are not renewed they will have no source of income. How could a taxi driver pay back any arrears, let alone keep up what he was willing to pay in the first place? He could not.

The Chair: That comes under provincial jurisdiction.

Mme Forbister: Un des membres de notre groupe verse une pension alimentaire pour un enfant de 30 ans qui fréquente l'université. Quel âge faut-il donc avoir pour assumer ses propres responsabilités? Un autre de nos membres paie une pension alimentaire pour deux enfants. Ces enfants travaillent à plein temps et suivent des cours du soir. Il faut reconnaître, d'ailleurs, qu'ils le font pendant toute l'année. Le juge a décidé qu'ils fréquentent l'université à plein temps et qu'ils ont donc droit à une pension alimentaire.

Nous avons aussi le cas d'une pension alimentaire mensuelle de 850 \$ dont 300 \$ seulement sont dépensés pour l'enfant et le reste est déposé à la banque par le parent ayant la garde de cet enfant. Il faut que nous mettions fin à de tels abus. L'éducation est un privilège et aussi un droit, mais elle ne devrait pas être considérée comme une nécessité vitale en vertu de la Loi sur le divorce.

M. LaBerge: Je voudrais passer à l'article 22 du projet de loi C-41, qui porte sur l'article 62 de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, en particulier la définition de «Être en défaut de façon répétée». Cette définition s'applique au parent qui n'a pas acquitté intégralement le montant correspondant à trois périodes de paiement, pas nécessairement consécutives, ou qui a accumulé des arriérés d'au moins 3 000 \$. Lorsque vous considérez les montants qui devront être versés en vertu des lignes directrices, une personne pourrait être en défaut de façon répétée et devoir des arriérés supérieurs à 3 000 \$ au bout de deux mois.

Si le parent qui verse la pension alimentaire perd son emploi et ne parvient pas à faire examiner très rapidement sa situation, il risque de se trouver en défaut de «façon répétée» selon la définition du projet de loi.

L'article 22 porte également sur l'article 69 de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, qui a trait au refus d'autorisation. C'est peut-être là la manière la plus punitive et la plus efficace de traiter les arriérés. Je tiens encore une fois à préciser que nous n'approuvons pas le comportement des personnes qui négligent délibérément leurs obligations lorsqu'elles ont les moyens et la capacité de les respecter. Cette disposition n'aura aucun effet sur ce genre de personnes car vous ne réussirez pas à les retrouver. Ceux qui en pâtiront sont les gens respectueux des lois qui participent à la vie de leur famille et qui paient régulièrement leur pension alimentaire, mais qui connaissent parfois des difficultés financières lorsqu'ils perdent leur emploi.

Certains de nos membres sont chauffeurs de taxi. Ils pourraient perdre de l'argent pendant deux ou trois mois à cause de troubles sociaux dans leur collectivité. Si leur permis de conduire n'est pas renouvelé, ils se trouvent privés de toute source de revenu. Comment un chauffeur de taxi pourrait-il rembourser des arriérés sans même parler de faire les versements qu'il était prêt à effectuer, malgré toute sa bonne volonté? Ce serait tout simplement impossible.

La présidente: Cela relève de la compétence provinciale.

Mr. LaBerge: Yes, I realize that. The point is that it is punitive, it is regressive and it could be a perfect tool in the hands of a vengeful spouse.

The Chair: The Department of Justice officials told us this would be used only as a last resort. However, I understand your concerns.

Mr. LaBerge: The capability to revoke the licence will be there and, with these regulations, that provision can be changed at any time.

Clause 22 also covers section 71 of the Family Orders and Agreements Enforcement Act. Under this provision, there is no right of appeal if the licence denial goes into effect. We find this unacceptable, undemocratic and discriminatory.

Ms Forbister: I wish to address the guidelines. To appreciate the impact of Bill C-41, it is important to understand the value of the "prize" created by the introduction of these guidelines. The bill denigrates time with our children to a prize — and to understand this we are talking about a prize: 50 per cent you win, 49 per cent you lose. We believe the litigation surrounding the access time will increase because there will be a financial reward for either increasing or decreasing the access time.

The concept of the guidelines is admirable but we believe the methodology behind it is flawed. At page 4 of the Federal Provincial Territorial Task Force summary it is stated that the method of determining the costs of children produces higher estimates of those costs than other methods, in part because it assumes to include all expenses, including day care, and that it will apply to children of all ages.

In Bill C-41 there are provisions for add-ons; that is day care, medical, educational and extracurricular. What other expenses are there? The task force stated that the guidelines were set down to include those expenses, in particular day care. We believe this is double-dipping; the same expenses will be paid for twice by the non-custodial parent.

In our written submission we have outlined instances where children of different ages have different requirements. A pre-school child requires full-time day care, a child of 12 does not. We believe that you cannot just set down a set of guidelines and say that they will apply to all children from birth to age 18.

The inference is that it is difficult to determine what it costs to raise a child. However, Stats Canada spends millions of dollars annually to gather information pertaining to that question. The information is available. Why are we not using it? Surely using an actual figure of the cost of raising a child makes more sense than a standard by-the-board set of guidelines.

I would like to address the basis for determining the amount of child support. This is based only on the gross income of the non-custodial parent, usually the father. As I said, I am a chartered accountant who specializes in income tax but, for the last several

M. LaBerge: Oui, je le sais. Il n'en demeure pas moins que la mesure est punitive, rétrograde et qu'elle pourrait être une arme parfaite aux mains d'un époux vindicatif.

La présidente: Les représentants du ministère de la Justice nous ont dit que c'était uniquement une solution de dernier recours. Je comprends cependant vos inquiétudes.

M. LaBerge: La capacité de révoquer le permis existera et, avec ce règlement, la disposition pourra être modifiée n'importe quand.

L'article 22 porte également sur l'article 71 de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales. En vertu de cette disposition, il n'y a pas de droit d'appel si le refus d'autorisation entre en vigueur. Nous jugeons cela inacceptable, non démocratique et discriminatoire.

Mme Forbister: Je voudrais maintenant parler des lignes directrices. Pour bien comprendre les répercussions du projet de loi C-41, il importe de comprendre la valeur du «prix» créé par l'adoption de ces lignes directrices. Le projet de loi fait du temps que nous passons avec nos enfants un simple prix — nous parlons bien d'un prix: 50 p. 100 vous gagnez, 49 p. 100 vous perdez. Nous pensons que le nombre des litiges relatifs au temps d'accès augmentera parce que l'augmentation ou la réduction de ce temps d'accès donnera lieu à une récompense financière.

La notion même de lignes directrices est tout à fait louable mais nous considérons que les méthodes qui les sous-tendent sont viciées. À la page 4 du sommaire du rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial, on peut lire que la méthode de calcul des coûts encourus pour les enfants aboutit à des estimations supérieures à celles d'autres méthodes, ce qui s'explique en partie par le fait que toutes les dépenses sont incluses, y compris les coûts de garderie, et qu'elles s'appliquent aux enfants de tout âge.

Le projet de loi C-41 prévoit des suppléments: la garde de jour, les frais médicaux, scolaires et extra-scolaires. Quelles autres dépenses peut-il bien y avoir? Le Groupe de travail a déclaré que les lignes directrices avaient été établies de manière à inclure ces dépenses, en particulier les frais de garderie. À notre avis, c'est une forme de double paiement; le parent n'ayant pas la garde assumera deux fois les mêmes dépenses.

Dans notre mémoire, nous avons donné des exemples qui montrent que les besoins des enfants varient selon leur âge. Un enfant d'âge préscolaire a besoin d'être gardé à plein temps, ce qui n'est pas le cas d'un enfant de 12 ans. Nous considérons que l'on ne peut pas fixer des lignes directrices applicables à tous les enfants, de la naissance à 18 ans.

On peut en conclure qu'il est difficile de calculer ce qu'il en coûte pour élever un enfant. Pourtant, Statistique Canada dépense des sommes énormes chaque année pour obtenir ces renseignements. Pourquoi ne pas les utiliser? Il serait certainement plus logique d'utiliser des chiffres réels plutôt que de s'appuyer sur une série normalisée de lignes directrices.

Je voudrais maintenant parler de la méthode de base utilisée pour calculer le montant de la pension alimentaire pour enfants. Ce montant est uniquement fondé sur le revenu brut du parent n'ayant pas la garde, habituellement le père. Comme je l'ai déjà

years, I have also been specializing in the division of matrimonial property and negotiating maintenance awards. We must first consider the definition of "income." A salaried employee and a self-employed person may make the same money but they will have different expenses. They are not comparable. No provision is made for the statutory deductions such as Canada Pension Plan contributions, employment insurance or income tax. The gross income does not represent the disposal income.

This calculation is particularly important in situations of a second marriage. There are more children to support and all children of a parent should have an equal right to the support of that parent. However, this set of guidelines gives preference to the first family. There is no consideration of "re-combined" families.

The main concern is the effect of these guidelines on non-custodial mothers. Currently, non-custodial mothers pay very little maintenance. However, under the guidelines, if they are applied fairly, their financial situations will be destroyed.

In our written material, we address the matter of the expenses of the non-custodial parent, the considerable costs of access, and the undue hardship provisions. There will be increased litigation because everybody will be out to prove undue hardship. I believe the courts will be very reluctant to find that there is undue hardship because, remember, written reasons for finding undue hardship must be provided.

In particular, there is a financial reward for time that is spent with the children. A non-custodial parent returns the children to the custodial parent at night and she puts them to bed? How is the quality of the time spent with the children measured? Who gets credit for what?

Mr. LaBerge: My children are with me 32 to 40 per cent of the time. They have a home with me. When two people break up the furniture and everything else in a single house is used to furnish a second home. We cannot consider the costs of running only one home, because there are two. If we approach this properly then the children can have two healthy homes.

On the constitutionality and fairness of certain provisions, our position is that a number of the recommendations and amendments are unconstitutional. They are lacking in equality and fairness. They are discriminatory.

Ms Forbister: I would now invite questions.

Senator Bonnell: I believe that in many cases of divorce the children should have a lawyer. They should be protected. The child may want to reside with the father but, because the judge has decided that the mother should have custody, they are compelled to reside with the mother. Do you agree that children should have legal representation?

dit, je suis comptable agréée, spécialisée dans le domaine de l'impôt sur le revenu, mais depuis quelques années je me spécialise également dans le partage des biens conjugaux et le calcul des pensions alimentaires. Il faut tout d'abord examiner la définition de «revenu». Un salarié et une personne travaillant à son compte peuvent gagner le même montant mais leurs dépenses sont différentes. Elles ne sont pas comparables. On ne tient pas compte des retenues obligatoires telles que les cotisations au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi ainsi que les versements au titre de l'impôt sur le revenu. Le revenu brut ne correspond pas au revenu disponible.

Ce calcul est particulièrement important dans le cas d'un second mariage. Il faut s'occuper d'un plus grand nombre d'enfants et tous les enfants d'un même parent devraient pouvoir bénéficier du même soutien. Pourtant, les lignes directrices dont nous parlons donnent priorité à la première famille. Rien n'est prévu pour les familles «reconstituées».

L'effet de ces lignes directrices sur les mères n'ayant pas la garde est particulièrement préoccupant. Actuellement, les pensions versées par ces mères sont très faibles. Cependant, si les lignes directrices sont appliquées de manière équitable, la situation financière de ces femmes deviendra catastrophique.

Dans notre mémoire, nous examinons la question des dépenses du parent qui n'a pas la garde de ses enfants, les coûts très importants d'accès, et les dispositions relatives aux difficultés excessives. Le nombre des litiges augmentera car tout le monde s'efforcera de prouver qu'il est exposé à des difficultés excessives. Je crois que les tribunaux hésiteront beaucoup à reconnaître l'existence de ces difficultés car, ne l'oubliez pas, ils devront fournir par écrit les raisons de leurs conclusions.

En particulier, une récompense financière s'attache au temps passé avec les enfants. Un parent ramène ses enfants le soir chez son ancienne épouse qui en a la garde et celle-ci se contente de les mettre au lit. Comment mesurer la qualité du temps passé avec les enfants? À qui va le crédit?

M. LaBerge: Mes enfants passent de 30 à 40 p. 100 de leur temps avec moi. Ils trouvent un véritable foyer chez moi. Lorsqu'un couple se sépare, on partage les meubles et tout le contenu de la maison de manière à meubler un second logement. Nous ne pouvons pas considérer seulement ce que coûte un logement, puisqu'il y en a deux. Mais si nous abordons la question comme il faut, les enfants auront deux foyers parfaitement normaux.

Nous considérons qu'un certain nombre des recommandations et des modifications sont inconstitutionnelles. Elles manquent d'équité et de justice. Elles sont discriminatoires.

Mme Forbister: Je suis maintenant prête à répondre à vos questions.

Le sénateur Bonnell: Je crois que, dans bien des divorces, les enfants devraient aussi avoir leur avocat. Ils devraient être protégés. Il se peut que l'enfant veuille vivre avec son père mais, parce que le juge a décidé que c'est la mère qui devrait avoir la garde, il est obligé de vivre avec elle. Pensez-vous que les enfants devraient avoir un avocat?

Mr. LaBerge: At the time of divorce, a young child might have feelings of abandonment and insecurity. Our premise is that they should not be enmeshed in the problems of their parents. I would not be in favour of having more lawyers involved. Enough money is being paid out to people who do not add anything to the family. They walk off the next case and the litigants are left with the scars and bruises that have come out of their conflict. I would not want to put the children through that.

Ms Forbister: If you start with the basis of presumptive joint custody, that is, that the children will be in the custody of each of the parents for equal amounts of time, that is a balance, and there is no need to deal with the situation where one parent has control over the children.

Mr. LaBerge: That is one of our recommendations: presumptive joint custody. Before a marriage break-up you have two people in a partnership, who have decided how they will work within that partnership. One or both of them may work and the children may or may not require to be in day care. When the marriage breaks up they often become very possessive of what they consider to be their own property, and the children fit into that category. However, cannot be owned like a piece of furniture.

Men have a tendency to say that women are the prime caregivers in the family and, therefore, many do not want their children to be apart from the mother. However, I feel that we should start with presumptive joint custody.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Madam Chair, I have a few more questions, but I know that other members would also like to ask some questions.

According to you, ECMAS represents 1,500 families in Alberta. Have you formed an association? Do you have any full-time staff?

[English]

Mr. LaBerge: No, we have no full-time staff.

Senator Losier-Cool: I must congratulate on producing such a complete brief in such a short time, especially since you have no researchers. Are you funded in any way?

Mr. LaBerge: No, we are not funded. We must scratch up a few dollars every time we want to have a meeting.

Senator Losier-Cool: Did you appear before the House of Commons committee?

Mr. LaBerge: No, our request to do so was denied.

Senator Losier-Cool: My question has to do with education and when does a child become an adult. The Senate is also studying post-secondary education, and the students who have appeared before that committee would certainly appreciate

M. LaBerge: Au moment du divorce, un enfant éprouve parfois un sentiment d'abandon et d'insécurité. Nous prenons pour principe qu'il ne devrait pas être mêlé aux problèmes de ses parents. Nous ne pensons pas que ce soit une bonne idée d'avoir encore plus d'avocats. On verse déjà bien assez d'argent à des personnes qui n'apportent rien à la famille. Les avocats passent simplement à l'affaire suivante et il ne reste plus aux litigateurs qu'à panser leurs blessures. Je ne voudrais pas exposer les enfants à ce genre de situation.

Mme Forbister: Si nous prenons la garde partagée comme point de départ, c'est-à-dire une situation où la garde des enfants sera également partagée par chacun des parents, on crée un équilibre qui permet d'éviter le contrôle exclusif des enfants par un des parents.

M. LaBerge: Nous recommandons qu'on envisage la garde partagée au départ. Avant la rupture, les deux époux forment un partenariat et ont décidé de la manière dont ils fonctionneraient dans ce cadre. Les deux parents peuvent travailler, et les enfants n'ont pas nécessairement besoin d'être gardés. Lorsque le mariage éclate, les parents deviennent souvent très possessifs et les enfants entrent dans la catégorie de ce qu'ils considèrent comme ce qui leur appartient. On ne peut pourtant pas les traiter comme des meubles.

Les hommes ont tendance à dire que la femme est le principal dispensateur des soins dans la famille et beaucoup d'entre eux préfèrent donc que leurs enfants ne soient pas séparés de leur mère. Je considère cependant que nous devrions prévoir, au départ, la garde partagée.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Madame la présidente, j'aurais plusieurs questions, mais je sais que d'autres membres du comité voudraient également poser des questions.

Votre groupe ECMAS représenterait, selon vos dires, 1 500 familles de l'Alberta. Avez-vous une association? Avez-vous du personnel à plein temps?

[Traduction]

M. LaBerge: Non, nous n'avons pas de personnel à plein temps.

Le sénateur Losier-Cool: Je tiens à vous féliciter d'avoir préparé un mémoire complet en aussi peu de temps, d'autant plus que vous n'aviez pas de chercheurs. Êtes-vous subventionnés sous une forme ou sous une autre?

M. LaBerge: Non, nous sommes obligés de gratter nos fonds de tiroir chaque fois que nous voulons tenir une réunion.

Le sénateur Losier-Cool: Avez-vous comparu devant le comité de la Chambre des communes?

M. LaBerge: Non, notre demande a été rejetée.

Le sénateur Losier-Cool: Ma question a trait à l'éducation et au moment où un enfant devient un adulte. Le Sénat étudie également la question de l'éducation postsecondaire, et les étudiants qui ont comparu devant notre comité apprécieraient

financial help. I cannot follow your reasoning when you say that education is not a necessity of life.

Ms Forbister: We are saying that it is not a necessity of life under the Divorce Act. At age 18, a child has reached the age of majority.

Senator Losier-Cool: Yes, but you are responsible for their education even after they have reached 18.

Ms Forbister: We are saying it is a moral responsibility not a legal responsibility.

Senator Losier-Cool: I did not understand your reasoning.

Ms Forbister: You are still morally responsible for your children, just as you are in an intact family, but the legal onus is not there.

Mr. LaBerge: What early steps are we taking to help these students prepare for when they are 18 and starting to go to university so that they can be responsible? Suggesting that the world owes them this is not encouraging them to be responsible.

Senator Losier-Cool: You do not see Bill C-41 as a step towards helping children?

Mr. LaBerge: No.

Senator Losier-Cool: Remembering that there are billions of dollars of child outstanding in Canada, what would you suggest we do?

Ms Forbister: We have met with the justice department in Alberta to discuss a system whereby the parents, the children, and the government would be partners in providing education. This would apply to both divorced and intact families. It would replace the current student loans situation. It would amount to a mediated agreement between both parents, the student and the government, equally, to fund education. This concept had a good reception by the Alberta government.

Mr. LaBerge: When I went through university, student loans were at a very low interest rate. Perhaps parents could co-sign student loans so that they would both have a responsibility to repay the loan if necessary.

Senator Losier-Cool: I was hoping you would give me some suggestions as to how we might be able to recoup these outstanding child care support payments. If you do not agree that Bill C-41 is a step in that direction, do you have any suggestions as to how this might be done?

Mr. LaBerge: I do not see what connection that has to post-secondary education.

Senator Losier-Cool: There is no connection. You talked about early prevention — dealing with it before children reach the reach post-secondary-education stage. Children have a right to a certain quality of life and we see this bill as a step towards helping children.

certainement une aide financière. Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que l'éducation n'est pas une nécessité vitale.

Mme Forbister: Nous disons simplement que ce n'est pas une nécessité de la vie au terme de la Loi sur le divorce. À 18 ans, un enfant a atteint l'âge de la majorité.

Le sénateur Losier-Cool: Oui, mais vous êtes responsable de leur éducation même après leur majorité.

Mme Forbister: Nous maintenons que c'est une responsabilité morale et non légale.

Le sénateur Losier-Cool: Je n'avais pas bien compris votre raisonnement.

Mme Forbister: Nous demeurons moralement responsables de nos enfants comme c'est le cas au sein d'une famille intacte, mais il n'y a plus de responsabilité légale.

M. LaBerge: Quelles mesures prenons-nous au départ pour aider ces étudiants à se préparer aux responsabilités qui seront les leurs lorsqu'ils atteindront 18 ans et qu'ils entreront à l'université? Dire que le monde doit leur offrir tout cela sur un plateau n'est pas une façon de développer leur sens des responsabilités.

Le sénateur Losier-Cool: Vous ne considérez pas que le projet de loi C-41 est un pas sur la voie en ce qui concerne l'aide aux enfants?

M. LaBerge: Non.

Le sénateur Losier-Cool: Étant donné qu'il y a des milliards de dollars de pensions alimentaires impayées pour les enfants au Canada, que nous suggérez-vous de faire?

Mme Forbister: Nous avons rencontré des représentants du ministère de la Justice de l'Alberta afin de discuter d'un système qui permettrait aux parents, aux enfants et au gouvernement de former un partenariat pour assurer l'éducation nécessaire aux enfants. Ce système serait valable aussi bien pour les familles éclatées que pour les familles intactes. Il remplacerait le régime actuel de prêts aux étudiants. Ce serait en fait un accord négocié sur un pied d'égalité entre les deux parents, le gouvernement et l'étudiant afin de financer son éducation. L'idée a été bien accueillie par le gouvernement de l'Alberta.

M. LaBerge: Lorsque j'étais à l'université, le taux des prêts aux étudiants était très bas. Peut-être serait-il possible que les parents soient cosignataires de ces prêts afin qu'ils assument tous deux la responsabilité du remboursement en cas de nécessité.

Le sénateur Losier-Cool: J'espérais que vous nous suggériez un moyen de récupérer les pensions alimentaires pour enfants qui sont en souffrance. Si le projet de loi C-41 ne constitue pas un pas dans cette direction, selon vous, avez-vous une idée de la manière dont on pourrait procéder?

M. LaBerge: Je ne vois pas le rapport avec l'éducation postsecondaire.

Le sénateur Losier-Cool: Il n'y a pas de rapport. Vos avez parlé de prévention précoce — du règlement de la question avant que les enfants ne parviennent au stade de l'éducation postsecondaire. Ces enfants ont droit à une certaine qualité de vie, et nous considérons que le projet de loi est un moyen de les aider.

Ms Forbister: If there are any arrears owing at age 18, they will not be extinguished.

Senator Cools: I should like to thank these people for such a well-thought-out presentation. How many hours of work did you put into this? You only received a few days' notice.

Mr. LaBerge: We started on Friday afternoon.

Ms Forbister: Mike and I put the presentation together. Our board members are all volunteers who will do anything they can to help. They are dedicated to their children and to the system. I would like to thank my board.

Senator Cools: You obviously read the bill clause by clause and investigated every element of it. I have a great deal of respect for that.

Senator Bosa: I share the comments made by Senator Cools. I think you did a wonderful job. Thank you for coming all the way from Alberta on such short notice to make your presentation here.

I want to draw your attention to the guidelines. While the bill itself will come up for review five years from now when some other amendments may be proposed, the guidelines are subject to amendments within a shorter time frame.

Senator Jessiman: Where does it say that?

Senator Bosa: The regulations do not have to come before Parliament.

Senator Jessiman: Where does it say that?

Senator Bosa: The officials told us that. I do not know if there is a reference to that in the bill.

I should like to thank you for pointing out some of the flaws in the regulations, for instance, the age of majority and some of the unfairness which may be imposed on non-custodial parents. You are not the only group which has referred to the guidelines. Notwithstanding the fact that the bill will pass, some of those anomalies will be taken into account by the government.

As you can see in the guidelines, the government wanted to receive comments by October 15. However, that does not preclude remedial action being taken in the near future.

Ms Forbister: We recommend that the guidelines be sent back for revision prior to the implementation of the bill.

The Chair: I want to thank you. Often witnesses do not come forward with recommendations. The fact that you have is very important and most satisfactory.

Mr. LaBerge: Madam Chair, Ms Forbister and I would like to thank you very much. After not being able to be a part of a process when these guidelines were being worked out with the task force, you have restored our faith in the system by inviting us here today.

Senator Jessiman: For Senator Bosa's information, it is stated that, within five years after coming into force of this section, they will reconsider the guidelines.

Mme Forbister: S'il y a des arriérés lorsqu'ils atteignent 18 ans, la dette ne sera pas éteinte.

Le sénateur Cools: Je vous remercie d'avoir fait un exposé si mûrement réfléchi. Combien d'heures lui avez-vous consacré? On ne vous avait donné que quelques jours de préavis.

M. LaBerge: Nous avons commencé à le préparer vendredi après-midi.

Mme Forbister: Mike et moi l'avons préparé ensemble. Les membres de notre conseil d'administration sont tous des bénévoles qui font tout leur possible pour aider. Ils sont dévoués à leurs enfants et au système. Je tiens à remercier mon conseil de son assistance.

Le sénateur Cools: Vous avez manifestement lu le projet de loi article par article et examiné tous ses éléments. J'ai beaucoup de respect pour une telle approche.

Le sénateur Bosa: Je partage l'avis du sénateur Cools. Vous avez fait un excellent travail. Merci d'être venus de votre lointain Alberta pour témoigner devant nous avec si peu de préavis.

Je voudrais attirer votre attention sur les lignes directrices. Le projet de loi lui-même sera soumis à un examen dans cinq ans et d'autres modifications pourront alors être proposées, mais les lignes directrices seront examinées avant cette date.

Le sénateur Jessiman: Où dit-on cela?

Le sénateur Bosa: Il n'est pas nécessaire que l'examen du règlement soit fait par le Parlement.

Le sénateur Jessiman: Où dit-on cela?

Le sénateur Bosa: Ce sont les fonctionnaires qui nous l'ont dit. Je ne sais pas s'il en est fait mention dans le projet de loi.

Je vous remercie de nous avoir signalé quelques-unes des lacunes du règlement, par exemple, l'âge de la majorité et l'injustice du traitement auquel les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants peuvent être exposés. Vous n'êtes pas le seul groupe à avoir mentionné les lignes directrices. Le projet de loi sera bien sûr adopté, mais le gouvernement tiendra compte de certaines de ces anomalies.

Comme les lignes directrices l'indiquent, le gouvernement souhaitait obtenir des commentaires avant le 15 octobre. Cela n'exclut cependant pas que des mesures correctives puissent être prises dans un bref avenir.

Mme Forbister: Nous recommandons que les lignes directrices soient révisées avant la mise en œuvre du projet de loi.

La présidente: Je vous remercie. Il est rare que des témoins fassent des recommandations. Il est donc très important et particulièrement satisfaisant pour nous que vous l'ayez fait.

M. LaBerge: Madame la présidente, Mme Forbister et moi-même tenons à vous remercier. Lorsque le groupe de travail a élaboré ces lignes directrices, on ne nous a pas permis de participer au processus, mais vous nous avez rendu foi dans le système en nous invitant à comparaître devant vous aujourd'hui.

Le sénateur Jessiman: Pour la gouverne du sénateur Bosa, il est indiqué que les lignes directrices seront examinées à nouveau dans les cinq ans qui suivront l'entrée en vigueur de cet article.

Senator Bosa: That is the bill.

Senator Jessiman: I believe it refers to the guidelines.

The Chair: We will now hear from representatives of R.E.A.L. Women of Canada.

Ms C. Gwendolyn Landolt, National Vice President, R.E.A.L. Women of Canada: Madam Chairman, thank you very much for the opportunity to speak to you today. We have a great deal of concern about the legislation. In every piece of legislation it is important to have one defining quality, that is, fairness and balance. It seems to us that this piece of legislation does not provide fairness and balance. It seems to be addressing men who mostly are the non-custodial parent as being difficult, intransigent and not trustworthy. On the other hand, it portrays women as always being noble and virtuous. I wish that were the case, but it is not.

You will note in this legislation that the only person it addresses is a non-custodial parent which in 85 per cent of the cases in Canada is the father. There is no balancing responsibility for the custodial parent who would be the mother. She is not accountable in any fashion. All the provisions relate to this dreadful man who, obviously, will be reluctant to pay his responsibilities toward his children.

I should like to say right at the beginning that most parents, both fathers and mothers, deeply love their children and care about them. They want to provide for them. This legislation does not at all portray that. This portrays men as beasts and enemies of mothers and children and that the only way they will be whipped into shape is by putting very difficult provisions in place so that they will be forced to pay.

One of our major concerns is the lack of balance in the legislation. There is no commensurate responsibility or accountability by the mother, who is usually the custodial parent.

The other problem with this legislation is that one of its main objectives is that it be universal and provide fair guidelines across the country. Yet, clause 2 of the legislation states that "child of the marriage" will be defined according to the age of majority in place in the different provinces. In the province of British Columbia, that age is 19. In the province of Ontario it is 16. In New Brunswick it used to be 14; I am not sure if that has been changed or not.

Even though there is supposed to be fairness and equality across the country, provincial legislation determines the age of majority. In many provinces that age is 18; but it is certainly not the case in all provinces. A mother in British Columbia will receive child support for a longer period of time than will a mother in Ontario or in another province. That, in itself, is questionable.

Another problem with this legislation is that there are guidelines that are determined by regulation. As a lawyer, I want to mention one concern that has arisen. It is that enormous power

Le sénateur Bosa: Il s'agit du projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Je crois qu'il s'agit des lignes directrices.

La présidente: Nous allons maintenant entendre les représentants de R.E.A.L. Women of Canada.

Mme C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, R.E.A.L. Women of Canada: Madame la présidente, je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant vous aujourd'hui. Ce projet de loi nous inspire de sérieuses réserves. Tout document législatif doit avoir une qualité essentielle, la justice et l'équilibre. Or, il me semble que ce n'est pas le cas ici. Ce projet de loi semble considérer que les hommes qui, dans la plupart des cas, n'ont pas la garde des enfants, sont difficiles, intransigeants et peu dignes de confiance. Il présente au contraire les femmes comme des êtres toujours nobles et vertueux, ce qui n'est malheureusement pas le cas.

Vous noterez que ce projet de loi ne considère que le parent qui n'a pas la garde, c'est-à-dire, dans 85 p. 100 des cas au Canada, le père. En compensation, aucune responsabilité n'est imposée au parent qui a la garde des enfants, c'est-à-dire, presque toujours, la mère. Celle-ci n'a aucun compte à rendre. Toutes les dispositions visent les hommes, ces êtres méprisables qui répugnent manifestement à assumer leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants.

Je tiens à souligner, dès le départ, que la plupart des parents, aussi bien les pères que les mères, aiment profondément leurs enfants et veulent assurer leur bien-être. Ce n'est pas du tout le tableau que brosse le projet de loi. Il représente les hommes comme les ennemis des mères et des enfants, des êtres bestiaux que l'on ne peut dresser qu'en mettant en place des dispositions très sévères qui les contraindront à payer.

Cette absence d'équilibre est une des principales critiques que nous inspire le projet de loi. Il ne prévoit aucune responsabilité comparable pour la mère, qui a habituellement la garde des enfants.

L'autre problème est que l'un des principaux objectifs du projet de loi est d'être universel et de fournir des lignes directrices équitables pour l'ensemble du pays. Pourtant, l'article 2 dispose que «l'enfant du mariage» sera défini en fonction de l'âge de la majorité en vigueur dans les différentes provinces. En Colombie-Britannique, il est de 19 ans. En Ontario de 16. Au Nouveau-Brunswick, l'âge de la majorité était autrefois de 14 ans. Je ne sais pas s'il a été changé.

Bien que la justice et l'égalité soient censées régner dans l'ensemble du pays, il demeure que ce sont les lois provinciales qui fixent l'âge de la majorité. Dans de nombreuses provinces, l'enfant atteint l'âge de la majorité à 18 ans mais pas dans toutes les provinces. En Colombie-Britannique, une mère touchera donc une pension alimentaire pour enfants plus longtemps qu'une mère de l'Ontario ou d'une autre province. Cette situation est, en soi, discutable.

L'autre problème que pose ce projet de loi est qu'il prévoit des lignes directrices qui seront fixées par règlement. En tant qu'avocate, je tiens à vous signaler que cela pose un problème car

is being given by Order in Council or regulations which are not in the legislation.

For example, clause 11 of the bill states that the "Governor in Council may establish guidelines." If you continue reading that clause, you will see that the court is being authorized to do something. The guidelines state what the court must do. In effect, regulations are being used to force the court to take a specific action. There is some concern about whether or not subordinate legislation is the appropriate way to have this tremendous force and effect.

I understand that in 1972 there was passed what is known as the Statutory Instruments Act. At that time, a standing joint committee of the Senate and the House of Commons was established to review regulations and statutory instruments. Before we even get into the substance of the legislation, I think we should question whether or not we should, by regulation, be giving this tremendous power to order the courts to do specific things; we should question whether the courts should be told what to do by legislation.

What is going on here? There seems to be subordinate legislation which is controlling our courts in Canada with regard to child care support. Is this appropriate? I think this matter could be referred to the committee I mentioned. It certainly would not hurt. Someone should be raising this very serious problem that certainly hits a lawyer between the eyes right away. There is something very wrong in that there will not be debate. There will be secrecy; no one will know until the Order in Council has come out. Every family that is separated will have to jump to the tune of the regulations, and the court will have to jump to the tune of the regulations.

The other problem we are finding with this legislation is that it deals with the father, who normally is the non-custodial parent, and it has nothing to do with the mother, who normally is the custodial parent. I have had much experience in the family law field, and time and time again I have heard parents, particularly the non-custodial father, say, "Every time I want to see my child, she has some excuse," she usually being the custodial mother. "I never get to see my child. I am merely a wallet or a paycheque, not a person, and I am not given the responsibility, and I am not treated as a person who cares and loves and wants to be with my child." This legislation digs the ditch and makes that even more apparent, because there is nothing in this legislation that says that the mother must honour the access orders that were given at the time of the divorce. Often, the court will say, "Go back to court, if you are not getting your access," but there is an enormous cost to going back to court.

Payment and support of your children is closely and intimately intertwined with the non-custodial father's access to his children. He deeply loves the child and wants to be a part of that child's life and not be what they used to call in a very derogatory fashion a Ronald McDonald father, who is allowed on Saturday afternoon to take the child to McDonald's, but every other time he is supposed to have access, the child is not available.

un pouvoir énorme est ainsi conféré par décret ou par un règlement qui ne figure pas dans le projet de loi.

Par exemple, l'article 11 du projet de loi porte que «Le Gouverneur en conseil peut établir des lignes directrices.» Si vous poursuivez la lecture de cet article, vous constaterez que le tribunal est autorisé à agir. Les lignes directrices énoncent ce que le tribunal doit faire. Autrement dit, on utilise des règlements pour contraindre le tribunal à prendre certaines mesures. Il est permis de se demander si une décision réglementaire devrait avoir une telle force exécutoire.

Je crois que c'est en 1972 qu'a été adoptée la Loi sur les textes réglementaires. C'est à cette époque qu'un comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes a été établi pour examiner les règlements et les textes réglementaires. Avant même d'aborder le fond du projet de loi, je crois qu'il serait bon de nous demander s'il est bon d'adopter un règlement qui permettrait d'ordonner aux tribunaux de faire certaines choses; la question se pose vraiment de savoir si l'on devrait adopter une loi qui dicte aux tribunaux ce qu'ils doivent faire.

Que se passe-t-il? Il semble y avoir une législation subordonnée qui contrôle les décisions de nos tribunaux au Canada en ce qui concerne la pension alimentaire pour enfants. Est-ce acceptable? Je crois que c'est une question qui devrait être soumise au comité dont je viens de parler. Cela ne ferait certainement pas de mal. Quelqu'un devrait soulever le problème car sa gravité est immédiatement apparente pour un avocat. Il est tout à fait anormal qu'il n'y ait pas de débat. Les questions se régleront dans une atmosphère de secret. Personne ne saura exactement ce qui se passe tant que le décret n'aura pas été promulgué. Chaque famille éclatée devra réagir immédiatement au règlement, et le tribunal devra en faire autant.

L'autre problème que pose ce projet de loi est qu'il vise uniquement le père, alors que, normalement, ce n'est pas lui qui a la garde, et qu'il ignore totalement la mère, qui a normalement le droit de garde. J'ai une longue expérience du droit familial et j'ai maintes fois entendu des parents, en particulier le père qui n'avait pas la garde de ses enfants, déclarer, «Chaque fois que je veux voir mon enfant, elle trouve une excuse pour m'en empêcher», car habituellement c'est l'ex-épouse qui a la garde. «Je ne réussis jamais à voir mon enfant. Je ne suis rien d'autre qu'un portefeuille ou un chèque de paie; je suis déshumanisé; on ne me donne aucune responsabilité et on ne me traite pas comme quelqu'un qui aime son enfant et veut être près de lui.» Ce projet de loi accuse encore la cassure et rend cette situation encore plus apparente, car il ne contient aucune disposition qui oblige la mère à honorer les ordonnances attributives de droit de visite prises au moment du divorce. Le tribunal se contente souvent de dire «Si vous ne réussissez pas à obtenir l'accès, retournez au tribunal», mais cela coûte très cher.

Le paiement de la pension alimentaire pour vos enfants est étroitement lié aux droits de visite du père. L'amour profond qu'il a pour ses enfants l'incite à vouloir jouer un rôle dans leur vie, au lieu d'être ce que l'on appelle avec beaucoup de désinvolture un père style Ronald McDonald, c'est-à-dire un père qui est autorisé à amener son enfant chez McDonald le samedi après-midi, mais qui ne peut jamais le voir autrement.

This legislation entrenches a great problem in domestic relations or family law in that it says nothing about access. I understand that the Minister of Justice has said, "Oh, we will deal with that later." "Later" is not satisfactory, because that is not dealing with the core issue of the father and mother sharing that child. That is one of the very serious drawbacks in the legislation.

As well, the Divorce Act presently states that both parents are responsible for the care of their children according to their financial situation. Suddenly that has been wiped away and the woman who has the child has no legal obligations. I am not suggesting for a moment that mothers do not care for their children, but there are exceptions, and I have seen them in my own practice, where mothers not only have not honoured the access order but have not followed the rules as far as caring for the children. There is never any question that the money is used for the children, but often not all of it is. She has her other means. There is no accountability. However, only the father is, in fact, ordered to pay. There is not a mention of the mother herself. Most women would never dream of taking money from the children for their own purposes, but there are some, and I have seen them in real life. There is no accountability for the money and no accountability for the access to the child.

The only time that the poor old father, the non-custodial parent, ever gets any ability to express himself is to apply under hardship legislation, but he has to go to court and prove it. One of the problems of proving it is that he must give a financial statement, and the financial statement deals not only with his own income and financial needs but also brings in his second spouse if he happens to be married again. The income of a woman who has entered into a marriage with a man who was previously married with children is also part and parcel of this. One would wonder if that is a good thing. It would certainly be a disincentive to marriage. I think more couples would say, "Why would we get married? My income will have to go to support your children by a previous marriage."

What if they have children within the second marriage? That is a problem that would be troubling for Solomon. Who gets what money, when there are limited funds? Is it the children of the first marriage or the children of the second marriage? I would never want to say that not each child is of equal value. However, you do have a problem under this legislation in that the child of the first marriage gets primary consideration.

Perhaps that is right, but I think it is wrong. I would bring to your attention that the children are affected by the first or second marriage, and the children of the second marriage are locked out of the perimeters. Their needs and their concerns do not seem to be relevant under this legislation.

We also have problems with the fact that the mother may apply for extra funds under "extraordinary circumstances," which is child care, education, and medical expenses. That is deeply puzzling, because surely those are the everyday problems and

Le projet de loi renforce donc un grave problème de relations familiales ou de droit familial du fait qu'il ne fait aucune mention de l'accès. Apparemment, le ministre de la Justice aurait dit, «Oh, nous nous en occuperons plus tard.» «Plus tard» n'est pas satisfaisant, car la question fondamentale du partage de l'enfant entre le père et la mère demeure en suspens. C'est donc là un des défauts très graves de ce projet de loi.

D'autre part, aux termes de la Loi sur le divorce, les deux parents sont actuellement responsables de s'occuper de leurs enfants en fonction de leur situation financière. D'un seul coup, il ne reste plus rien de cela, et la femme qui a la garde de l'enfant n'a plus aucune obligation légale. Je ne prétends pas du tout que les mères ne se soucient pas de leurs enfants, mais il y a des exceptions, et, dans l'exercice de ma profession, j'ai vu des mères qui ne respectaient ni l'ordonnance d'accès ni leurs obligations de soins à l'égard de leurs enfants. Il n'est jamais question que l'argent ne soit pas utilisé pour les enfants, mais il est fréquent qu'il ne le soit pas totalement. La mère a aussi des moyens qui lui sont propres, mais elle n'a aucun compte à rendre. Dans la pratique, seul le père est obligé de payer. Aucune mention n'est faite de la mère. La plupart des femmes ne songeraient jamais à utiliser pour elles-mêmes une partie de l'argent destiné à leurs enfants, mais quelques-unes le font, et j'en ai vu. Rien n'oblige la mère de rendre compte de l'utilisation de l'argent ni de respecter les droits de visite du père.

La seule fois où le pauvre père, lorsqu'il n'a pas la garde, a la possibilité de s'exprimer est lorsqu'il fait une demande en vertu des dispositions relatives aux difficultés excessives, mais il faut, pour cela, qu'il aille au tribunal et qu'il prouve le bien-fondé de sa requête. Un des obstacles auxquels il se heurte est qu'il doit présenter un état financier indiquant non seulement son propre revenu et ses besoins financiers mais aussi la situation de sa seconde épouse, s'il s'est remarié. Le revenu de l'épouse d'un homme qui a des enfants d'un premier mariage entre donc en ligne de compte. On peut se demander si c'est justifié. Ce serait certainement une raison de ne pas se marier. Je crois qu'un plus grand nombre de couples se diraient, «Pourquoi nous marier? Ce que je gagne servira à payer la pension alimentaire des enfants de ton précédent mariage.»

Que se passe-t-il lorsqu'il y a aussi des enfants du second mariage? C'est une question que Salomon lui-même aurait bien du mal à trancher. Comment l'argent est-il réparti, lorsque les fonds sont limités? Est-il consacré aux enfants du premier mariage ou à ceux du second mariage? Loin de moi la pensée de dire que les enfants ne sont pas égaux. Il n'en reste pas moins qu'aux termes de ce projet de loi, c'est l'enfant du premier mariage qui a la priorité.

Peut-être est-ce juste, mais je ne le crois pas. Je tiens à vous faire observer que les enfants sont touchés par le premier et par le second mariage, et que les enfants du second mariage sont marginalisés. Leurs besoins et leurs préoccupations ne semblent pas être pris en compte dans ce projet de loi.

Nous avons aussi du mal à accepter le fait que la mère puisse demander des fonds supplémentaires en vertu de circonstances «extraordinaires», c'est-à-dire pour des dépenses de garderie, d'éducation et de soins médicaux. Nous trouvons cela tout à fait

everyday expenses of any mother looking after her children. Why is there a provision in here indicating that she can apply for extra funds for the very things that are involved with the day-to-day care of the children?

It seems that the custodial parent has advantages under this legislation and can apply for extraordinary circumstances, whereas the non-custodial parent can only apply under hardship, and then must include a financial statement of the second spouse. The non-custodial parent is very vulnerable to the demands and very vulnerable to the responsibilities to the children of the first marriage, and his other children and his second wife often are left in the periphery of the whole problem.

Incidentally, I thought that the Income Tax Act was bad, but this bill is hardly better; it is a very complex bill. One of the provisions deals with enforcement. What happens arbitrarily is that the man who is \$3,000 in debt for non-payment can have his licence removed. It is only federal licences that are at stake. If he is a pilot or if he is at sea, that can be affected. There is no commensurate responsibility for the mother, the custodial parent, if she does not provide access. It is only the so-called wicked man who will have his licence removed.

From a practical point of view, how much sense does it make to remove a man's licence, which is his livelihood, because he has not paid his child support? Surely it is like the old Victorian debtor's prison when the debtor was thrown into prison for not paying his debt. It did not help the creditor one bit that the person was in jail, because he could not pay any way and he lost all his security and employment. It seems to me that we are witnessing a return, in a very contemporary fashion, to the Victorian debtor's prison, and the man who does not pay will be thrown out into the cold and into the wilds because he has not conformed.

However, the mother has no problem. She is kept totally isolated and is totally protected by this legislation. She does not have to worry about it. If she is a pilot, she does not have to worry about any enforcement against her if she does not provide access.

There is a lack of balance in this whole legislation that is deeply troubling. There is the constitutional issue, which I referred to earlier, of whether the courts can, by regulation, be ordered to do something. There is unfairness to the couple, who obviously are deeply troubled by the fact that they are a broken family, and there is so much pain. I had never understood that there could be such tremendous pain until I got into the area of family law and saw the pain of both the mother and the father. However, all we have here is a piece of legislation that seems to be completely one-sided and unfair to one partner in this issue.

bizarre car, après tout, il s'agit bien là de problèmes quotidiens et de dépenses quotidiennes auxquels toute mère doit faire face lorsqu'elle s'occupe de ses enfants. Pourquoi donc avoir une disposition qui lui permet de demander des fonds supplémentaires pour assumer les dépenses normales de l'entretien quotidien de ses enfants?

Il semble bien que le parent qui a la garde des enfants est avantagé par ce projet de loi et qu'il lui est possible d'invoquer des circonstances extraordinaires, alors que l'autre parent ne peut faire état que de difficultés excessives et qu'il doit alors produire un état financier du second conjoint. Le parent qui n'a pas la garde est très vulnérable aux exigences et très exposé aux responsabilités que représentent les enfants du premier mariage, si bien que ses autres enfants et sa seconde épouse se retrouvent souvent marginalisés.

Incidentement, j'ai trouvé que la Loi de l'impôt sur le revenu était mauvaise, mais ce projet de loi ne vaut guère mieux; il est extrêmement complexe. Une de ses dispositions a trait à l'exécution. Il peut être décidé arbitrairement de refuser une autorisation à un homme qui doit 3 000 \$ d'arriérés. Cette disposition ne s'applique qu'aux autorisations fédérales et peut toucher un pilote ou un marin. Il n'existe pas de responsabilité comparable pour la mère qui a la garde des enfants si elle refuse l'accès à ceux-ci. Seul l'homme soi-disant coupable perdra son autorisation.

Sur le plan pratique, comment justifier qu'on refuse à un homme une autorisation dont il a besoin pour gagner sa vie, sous prétexte qu'il n'a pas versé la pension alimentaire pour ses enfants? Cela évoque la prison pour dettes de l'époque victorienne, quand on enfermait ceux qui n'avaient pas payé leurs dettes. Cela ne servait à rien au créancier que le débiteur soit emprisonné, puisqu'il ne pouvait pas payer de toute façon et qu'il perdait ainsi toute possibilité d'emploi et de sécurité. Il me semble que nous assistons à un retour à la prison pour dettes, et que l'homme qui ne paie pas sera voué aux gémonies parce qu'il ne s'est pas conformé au règlement.

En revanche, il n'y a pas de problème pour la mère. La loi l'isole et la protège totalement. Elle n'a aucune inquiétude à se faire. Si elle est pilote, elle n'a pas à craindre qu'une mesure d'exécution soit prise à son encontre si elle refuse l'accès aux enfants.

Ce manque d'équilibre général du projet de loi est profondément troublant. Comme je l'ai dit tout à l'heure, sur le plan constitutionnel, la question se pose de savoir si un règlement peut imposer aux tribunaux de prendre une mesure quelconque. Le projet de loi est injuste à l'égard du couple qui, manifestement, est profondément perturbé par l'écclatement de la famille qu'il formait, et par la peine profonde qu'il éprouve. Avant de commencer à travailler dans le domaine du droit familial et d'être témoin du chagrin éprouvé par la mère et le père, je ne m'étais jamais rendu compte à quel point leur peine pouvait être profonde. Mais tout ce que nous avons devant nous c'est un document totalement à sens unique et qui, sur ce point, est injuste à l'égard d'un des partenaires.

I would think that the Senate may be the place where you can think, "Well, perhaps there can be some changes and recommendations on the Constitutional aspect of it, but also on the substance of the bill." Otherwise, I suspect that this bill, if it is passed, will be back for repair before too long, because I do not think men and women and families can live with this legislation. It is not practical; it is not fair; it is not balanced; it is not a workable bill. Anyone who has had anything to do with this bill will understand that it is not a down-to-earth piece of legislation, dealing with flesh-and-blood men and women in their ordinary relationships. I would like to see the repairs to this bill done here.

Certainly, I would agree that the time in clause 12, which states that the minister has five years to submit to Parliament his recommendations on the bill, is far too long. There will be far too much damage done. If you do not repair this bill here and now, you will have a problem. It should be brought back in a year, if necessary, but in five years there will be so much anguish, so much litigation, and so many more deeply troubled families that I do not think we can afford the minister the luxury of five years before he brings back a report on the bill.

The Chair: You said that this bill allows you to take into consideration the income of the spouse of the second marriage, but it does not take into consideration the income of the spouse of the first marriage in the support of child custody; is that correct?

Ms Landolt: It takes the second marriage into consideration, and the income of the spouse, but it has nothing whatever to do with the mother of the first marriage. She may, in fact, have married a multimillionaire, but it has nothing to do with that. There is no provision for her to go before the court and for the husband to say, "I am on a \$40,000 salary, and she has married a millionaire. Why am I stuck?"

It is important to note that every parent must support the children, but I am suggesting that there certainly could be problems there. With respect to the mother who has custody of the children, there is no requirement that she come forward and say that her circumstances are such that she is a multimillionaire. It relates only to the income of the non-custodial parent and the second spouse.

Senator Bosa: I have one brief question on clause 12. I suppose you were here when I raised it before.

Ms Landolt: Yes, I was.

Senator Bosa: It says that a comprehensive review will take place within five years, but that does not mean that we have to go to the end of the fifth year. It could be done within a year, six months or two years depending on the evidence.

Ms Landolt: You and I know it never works that way. They always wait until the 11th hour and put it in at the very last moment. That is how the world works. That is how ministers work, because we are all human. Certainly, they could do it within six months, but I know, and you know or can guess pretty well, that it will be in the fifth year. In the year 2001, the Minister of

Le Sénat me paraît l'endroit où l'on peut se dire, «Quels changements et recommandations pourraient peut-être être apportés à l'aspect constitutionnel du projet de loi, mais aussi à son fond.» Sans cela, j'ai bien l'impression que si le projet de loi est adopté tel quel, il ne tardera pas à devoir être révisé, car je ne pense pas qu'il soit acceptable pour les hommes, pour les femmes et pour les familles. Il n'est pas pratique; il n'est pas juste; il n'est pas équilibré; il n'est pas utilisable. Tous ceux qui ont touché de près ou de loin à ce projet de loi comprendront qu'il ne s'agit pas d'un document de bon sens, qui traite des êtres de chair et de sang dans leurs rapports ordinaires. Je voudrais donc que ce projet de loi soit corrigé ici même.

Je reconnais effectivement que le délai de cinq ans dont dispose le ministre pour soumettre ses recommandations au Parlement sur le projet de loi, ainsi que le prévoit l'article 12, est beaucoup trop long. Bien trop de mal aura déjà été fait. Si vous ne rectifiez pas dès maintenant ce projet de loi, vous serez confrontés à un problème. Il faudrait que le projet de loi soit réexaminé au bout d'un an, si c'est nécessaire, mais si l'on attend cinq ans, tant de mal aura été fait, il y aura tant de litiges et tant de familles profondément perturbées que je ne pense pas que nous puissions offrir au ministre le luxe d'attendre cinq ans avant de présenter un rapport d'examen.

La présidente: Vous avez dit que ce projet de loi vous autorise à tenir compte du revenu de l'époux du second mariage, mais que le revenu de l'époux du premier mariage n'entre pas dans le calcul de la pension alimentaire pour enfants; est-ce bien cela?

Mme Landolt: Il tient compte du second mariage, et du revenu de l'époux, mais pas du tout de la situation de la première épouse. Celle-ci peut en fait avoir épousé un multimillionnaire, mais cela ne change rien. Aucune disposition ne prévoit qu'elle doive comparaître devant le tribunal et que son ex-mari puisse déclarer, «J'ai un salaire de 40 000 \$, et elle a épousé un millionnaire. Pourquoi dois-je continuer à payer?»

Il importe de noter que tous les parents doivent s'occuper de leurs enfants, mais il pourrait certainement y avoir des problèmes. Lorsque la mère a la garde des enfants, elle n'est pas tenue de déclarer qu'il y a un changement de son mode de vie et qu'elle est maintenant multimillionnaire. Seuls le revenu du parent qui n'a pas la garde et celui du second époux entrent en ligne de compte.

Le sénateur Bosa: Je voudrais poser une brève question au sujet de l'article 12. Je suppose que vous étiez là lorsque j'en ai parlé tout à l'heure.

Mme Landolt: En effet.

Le sénateur Bosa: L'article prévoit un examen détaillé au bout de cinq ans, mais cela ne signifie pas qu'il faille attendre la cinquième année. L'examen pourrait avoir lieu au bout de six mois, d'un an ou de deux ans, selon le cas.

Mme Landolt: Vous savez aussi bien que moi que cela ne se passe jamais ainsi. Ils attendent toujours la 11^e heure et la dernière minute. Ainsi va le monde. C'est comme cela qu'agissent les ministres, car nous sommes tous humains, après tout. Bien sûr, ils pourraient procéder à cet examen au bout de six mois, mais vous savez comme moi ou, du moins, vous vous doutez bien que cela

Justice will submit his report. Even though it says "within a maximum," I think the practical effect will be the year 2001.

Senator Bosa: Have you been practising family law for some time?

Ms Landolt: Not for a while, but I did practise family law for many years. That was my field.

Senator Bosa: Has it been your experience that the government has not acted on similar wording for guidelines before?

Ms Landolt: It is my experience, not specifically with regard to family law, that when a minister is supposed to issue a report, the report is put in at the 11th hour. There is the simple, practical aspect of getting around to it, when there may be many things on the agenda. It has nothing to do with the law, but it has everything to do with human beings and a busy agenda. No one is more busy than the Minister of Justice, for example.

Senator Bosa: Did you have an opportunity to appear before the House of Commons committee?

Ms Landolt: I was not available, but both my colleagues did appear before the committee.

Senator Bosa: Were the same points raised there?

Ms Landolt: We changed some of them. There are some differences. We did not raise the constitutional issue of giving a power under regulation to order a court. That was not raised. However, the substance of the bill was raised with the House of Commons committee.

Senator Forest: Speaking of the lack of balance, you have a point there. However, I think there is a lack of balance in referring to the custodial parent always as a woman and the non-custodial parent as a man. That is where the larger numbers are, but it is not always the same way. As well, I disagree that men are being portrayed as beasts.

I should like to comment on the concept of default. I do not know if you read the recent statistics out of Ontario about the millions and millions of dollars of payments in arrears, but I want to point out the difference between those who cannot pay and those who wilfully do not pay. The numbers are pretty grim, and I think, in fairness, something must be done in order that children receive proper support.

I listened recently to a lecture by Dr. Mustard on child poverty. It is horrendous in Canada. Also horrific are the number of single parent families where children are in poverty. The vast majority of those are headed by single women. Much of that has to do with a default in payments. There has to be some fairness here in seeing that the money which should be going for the support of these children does indeed go to support them.

I agree with your statement, which was also made by the previous witness, that basing it on three periods and accumulated arrears of \$3,000 in this day and age is not practical. Support

ne se fera qu'au bout de la cinquième année. En l'an 2001, le ministre de la Justice présentera son rapport. Même s'il est dit qu'il s'agit d'un «maximum», dans la pratique, cela se fera en l'an 2001.

Le sénateur Bosa: Pratiquez-vous le droit de la famille depuis longtemps?

Mme Landolt: Je ne le fais plus depuis un certain temps mais je l'ai pratiqué pendant de nombreuses années. C'était mon domaine de spécialité.

Le sénateur Bosa: D'après votre expérience de la question, est-ce ainsi que le gouvernement procède?

Mme Landolt: D'après mon expérience, et pas seulement dans le domaine du droit de la famille, lorsqu'un ministre est censé présenter un rapport, il attend le dernier moment. Sur le plan pratique, il faut d'abord qu'il décide de s'y attaquer, alors que son calendrier de travail est déjà si chargé. Cela n'a rien à voir avec la loi, ce qui compte, c'est qu'il a un calendrier très chargé et que c'est un être humain comme tous les autres. Personne n'est plus occupé que le ministre de la Justice, par exemple.

Le sénateur Bosa: Avez-vous comparu devant le comité de la Chambre des communes?

Mme Landolt: Je n'étais pas libre, mais mes deux collègues ont comparu devant le comité.

Le sénateur Bosa: Ont-il fait les mêmes observations?

Mme Landolt: Nous en avons changé quelques-unes. Il y a des différences. Nous n'avons pas soulevé le problème constitutionnel de l'adoption d'un règlement qui permet de donner des ordres à un tribunal. Nous avons cependant discuté du fond du projet de loi devant le comité de la Chambre des communes.

Le sénateur Forest: Vous avez tout à fait raison de parler de manque d'équilibre. Je crois cependant aussi qu'il y a un manque d'équilibre lorsque l'on dit que le parent qui a la garde des enfants est toujours la femme, et l'autre parent, l'homme. Certes, c'est le plus souvent le cas, mais pas toujours. Je ne trouve pas non plus que les hommes soient présentés comme des bêtes sauvages.

Je voudrais faire une remarque au sujet de la notion de défaut. Je ne sais pas si vous avez vu les récentes statistiques de l'Ontario, qui indiquent qu'il y a des millions et des millions de dollars d'arriérés, mais je voudrais souligner la différence entre ceux qui ne peuvent pas payer et ceux qui refusent de le faire. Les chiffres sont assez inquiétants et, en toute honnêteté, il faut faire quelque chose pour que les enfants reçoivent un soutien approprié.

J'ai récemment assisté à une conférence de M. Mustard sur la pauvreté chez les enfants. La situation est désastreuse au Canada. Tout aussi épouvantable est le nombre des familles monoparentales dans lesquelles les enfants vivent dans la pauvreté. La vaste majorité de ces familles ont une femme à leur tête. Cette situation est due en grande partie au non-paiement des pensions alimentaires. Il est donc juste que l'on veuille à ce que l'argent soit effectivement versé pour les enfants.

Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites, comme l'a d'ailleurs fait le témoin précédent, qu'il n'est pas raisonnable, à notre époque, de prendre pour base une accumulation d'arriérés de

payments are as high as \$1,700 a month. However, something must be done to resolve the problem of persistent default.

With respect to taking away or not renewing drivers licences, several provinces already do that. That is not within the federal jurisdiction.

Ms Landolt: You are quite right, but the vast majority — 85 per cent or 88 per cent, depending on the study — of custodial parents are mothers; studies indicate that the mother has custody of the children because she is the main nurturer of the child. I understand your point and it is well taken. However, in most of the cases, we are dealing with fathers as the non-custodial parent.

I want to make it clear that we would never suggest that these fathers do not have a responsibility to their children. However, much of the default is mixed in with the question of access. If they do not have it, they become discouraged and dispirited.

One of the other problems is the change in economy, particularly in Ontario, since some of the orders were made perhaps five, ten or fifteen years ago. The fathers do not have the money to go to court. There is a real problem with Legal Aid. It has been significantly cut, especially with respect to domestic relations or family law in the province of Ontario. Much of the Legal Aid is directed to criminal law. Those are human problems.

I agree with you that we must do something for children. The greatest cause of poverty is the broken family. Two households are not the same as one. However, answers are complex because we are dealing with people. It may be that somewhere along the line we should make it more difficult to get divorced and perhaps people might try a little harder to work things out.

No-fault divorce has certainly increased the number of divorces, which has increased the amount of poverty. It is a one-two-three step. On the other hand, I do not want to suggest that everyone should be forced to stay in a marriage. It is a matter of balance.

I do think that because non-payment is intertwined with access that perhaps these strong provisions for the removal of a passport or the removal of a licence could be balanced off for the woman who does not provide access.

I have chased husbands from one end of the country to the other because they simply would not pay. We will bring a garnishee, and the next thing we know, they have quit their jobs and have moved to Vancouver. There are people like that.

However, I would suggest that somehow we just haven't got it right with this legislation. Somehow there should be a better arrangement or a better balance so that we are fair to both parties.

3 000 \$ et trois périodes de versement. Les paiements des pensions alimentaires peuvent atteindre 1 700 \$ par mois. Il n'en reste pas moins qu'il faut faire quelque chose pour régler le problème des débiteurs qui sont en défaut de manière persistante.

En ce qui concerne le retrait ou le non-renouvellement du permis de conduire, ce sont des mesures que plusieurs provinces appliquent déjà. Mais cela ne relève pas de la compétence fédérale.

Mme Landolt: Vous avez tout à fait raison, mais la vaste majorité — de 85 à 88 p. 100, selon l'étude — des parents ayant la garde des enfants sont des mères; ces études indiquent que la mère a la garde des enfants parce qu'elle est le principal prestataire de soins. Je comprends votre remarque et elle est tout à fait valable. Dans la plupart des cas, cependant, il s'agit de pères qui n'ont pas la garde de leurs enfants.

Loin de nous l'idée de dire que ces pères n'ont pas de responsabilités à l'égard de leurs enfants. Cependant, une grande partie des cas de non-paiement sont liés à la question de l'accès. Lorsqu'on les empêche de voir leurs enfants, les parents se laissent aller au découragement.

Un des autres problèmes est dû au changement de l'économie, en particulier en Ontario, étant donné que certaines des ordonnances ont été prises il y a cinq, dix, voire 15 ans. Les pères n'ont pas suffisamment d'argent pour aller au tribunal. Il y a un sérieux problème en ce qui concerne l'aide juridique qui a été sensiblement réduite, en particulier en ce qui concerne les relations familiales ou le droit de la famille en Ontario. La plus grande partie de cette aide est réservée au droit criminel. Ce sont là des problèmes d'ordre humain.

Je reconnais avec vous qu'il faut faire quelque chose pour les enfants. L'éclatement des familles est la plus grande cause de pauvreté. Deux ménages ne peuvent pas fonctionner de la même façon qu'un seul. Cependant, il est difficile de trouver des réponses car c'est à des êtres humains que nous avons affaire. Peut-être devrait-on un jour rendre le divorce plus difficile à obtenir, ce qui obligerait peut-être les gens à faire un plus gros effort pour se réconcilier.

Le divorce sans notion de tort a certainement contribué à augmenter le nombre des divorces, et du même coup, des cas de pauvreté. Il y a là un enchaînement logique. Je ne prétends cependant pas que tout le monde devrait être obligé de demeurer marié. C'est une question d'équilibre.

Étant donné qu'il y a un lien étroit entre le non-paiement des pensions alimentaires et l'accès aux enfants, les dispositions concernant le retrait de passeport ou d'autorisation pourraient être compensées par des sanctions à l'égard de la femme qui refuse l'accès aux enfants.

J'ai poursuivi des maris d'un bout à l'autre du pays parce qu'ils refusaient de payer. Lorsque nous imposons une saisie-arêt, nous apprenions aussitôt que l'intéressé avait quitté son emploi et était parti à Vancouver. Il y a des gens comme cela.

Je considère cependant que nous n'avons pas trouvé la bonne formule. Il faudrait de meilleures dispositions ou un meilleur équilibre, de manière à assurer un traitement équitable aux deux parties.

Senator Forest: I certainly agree with respect to access, because everybody knows that, unless there is an abusive relationship, children do better when they have the benefit of both parents. There is no question about that.

Ms Landolt: We are finding that fatherless families are a major cause of problems. The father does have a very important role to play. Of course the mother does too. As the mother of five I am quite strong on that point, but I do think the father has an extremely important role to play. Unfortunately, many of them are not fulfilling the role that they would like to play because of the very stringent legislation that puts them off.

The Chair: I asked you about the second-family spouse. On page 5 of the working paper, under "undue hardship" it states that the court may, under custody of either spouse, make a child support order, and it then enumerates the circumstances. At the top of page 6, the papers reads:

A court shall not apply subsection (1) if it is of the opinion that the household of the spouse pleading undue hardship would, after determining the amount of child support in accordance with subsections (3) and (6), have a higher standard of living than the household of the other spouse.

Ms Landolt: I had forgotten that. You are quite right; they do include the question of the standard of living, if his standard of living is lower than that of the custodial parent.

Senator Bosa: May we make this report part of the minutes?

The Chair: Of course.

Senator Jessiman: What is R.E.A.L.? What does it stand for?

Ms Landolt: R.E.A.L. Women of Canada. "R" is for realistic. "E" is for equal; we believe women should be equal. "A" is for active, and "L" is for life. We are a pro-family organization. We believe in the equality of all women. Our motto is: "Equal rights for women, but not at the expense of human rights." That is why we are here today. We are here to say, "Yes, we do believe in equality for women, but not at the expense of someone else who will suffer as a result of giving extra rights to one element of society."

Senator Cools: How many members are there in your organization?

Ms Landolt: We have about 55,000 across the country, both family, individual and group members. We are interdenominational and non-partisan. We have been federally incorporated since 1983 and have always been self-supporting. We have not been as fortunate as the more radical feminists, who all receive federal grants. We must manage well. We are a grass roots

Le sénateur Forest: Je suis tout à fait d'accord en ce qui concerne l'accès, car tout le monde sait que, sauf s'il y a une relation de violence, les enfants s'épanouissent mieux lorsqu'ils peuvent entretenir des rapports avec leurs deux parents. C'est indiscutable.

Mme Landolt: Nous constatons que les familles sans père sont une importante cause de problèmes. Le père a vraiment un rôle très important à jouer. La mère aussi, bien sûr. En tant que mère de cinq enfants, j'en suis même tout à fait persuadée, mais j'estime que le père a également un rôle très important à jouer. Malheureusement, de nombreux pères ne peuvent pas tenir le rôle qu'ils souhaiteraient jouer à cause des obstacles que leur oppose une législation très sévère.

La présidente: Je vous ai posé une question au sujet de la seconde épouse. À la page 5 du document de travail, à la rubrique «Difficultés excessives», il est dit que le tribunal peut, sur demande de l'un des époux, fixer un montant pour l'ordonnance alimentaire, après quoi les conditions sont énumérées. Au haut de la page 6, on peut lire:

Le tribunal ne peut appliquer le paragraphe 1) s'il est d'avis que le ménage de l'époux qui invoque des difficultés excessives aurait, par suite de la détermination du montant de l'ordonnance alimentaire en application des articles 3 ou 6, un niveau de vie plus élevé que celui du ménage de l'autre époux.

Mme Landolt: Je l'avais oublié. Vous avez tout à fait raison. La question du niveau de vie est en effet incluse, si ce niveau est inférieur à celui du parent ayant la garde de l'enfant.

Le sénateur Bosa: Pouvons-nous joindre ce rapport au compte rendu?

La présidente: Bien sûr.

Le sénateur Jessiman: Que représentent les lettres R.E.A.L.?

Mme Landolt: Les R.E.A.L. Women of Canada. «R» pour réalistes. «E» pour égales; nous croyons en effet que les femmes devraient être les égales des hommes. «A» pour actives et «L» pour life, c'est-à-dire la vie, en anglais. Notre organisation défend les valeurs familiales. Nous croyons à l'égalité de toutes les femmes. Notre devise est «Equal rights for women, but not at the expense of human rights», c'est-à-dire les mêmes droits pour les femmes, mais pas au prix des droits de la personne. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici. Nous sommes venus vous dire «Oui, nous croyons à l'égalité pour les femmes, mais pas aux dépens de quelqu'un dont on fera une victime parce que des droits supplémentaires auront été accordés à un seul élément de la société».

Le sénateur Cools: Combien de membres avez-vous?

Mme Landolt: Il y en a environ 55 000 au Canada; ce sont des familles, des particuliers et des groupes. Nous sommes interconfessionnels et non sectaires. Nous sommes constitués sous le régime de la loi fédérale depuis 1983 et avons toujours été financièrement autonomes. Nous n'avons pas eu autant de chance que les féministes plus radicales, qui obtiennent toutes des

organization doing it by volunteer work and because of our concerns about society.

Senator Cools: Your presentation was extremely articulate, well thought out and, I would add, very kind and compassionate. I should like to thank you for flagging that issue of the guideline regulations being used, essentially, to invade judicial independence. Basically, they are instructions to judges with respect to their decisions and findings.

I would have liked to put this question to the previous witnesses, but there was a shortage of time. Perhaps you could respond to it for me. This concerns the definition of being in persistent arrears. According to the previous witness, one could arrive at a state of being in persistent arrears very quickly.

Have you studied that? Could you amplify somewhat on what he had to say?

Ms Landolt: With \$3,000, it is very easy, if you have two or three children, to have that racked up against you and you will simply not have an opportunity to go to court to get the amount reduced. You are stuck with it, and the next thing you know your licence or passport will be removed. It does not deal with the reality of the situation.

For example, you may have had a court order in 1977, but, because of a change in circumstances — you lost your job or had other responsibilities or debts or whatever — you are unable to pay that monthly child support. With that \$3,000, you are immediately in deep trouble. There is no opportunity to go to court to readdress the amount of the judgment or the child support. All of a sudden, even before you can move, you are in deep trouble. This exacerbates the problem immeasurably for the father, having this sword of Damocles over him before he can deal with the issue or apply to the court to reduce the order, or apply for some sort of variation of the order. The key point is that he would want a variation of the order, but he would not have time to get it or to go to the court to ask for a debt adjustment.

Senator Cools: How could we improve those sections of the bill?

Ms Landolt: With regard to the enforcement?

Senator Cools: Yes, regarding the definition of persistent arrears.

Ms Landolt: If it is still an important part of this legislation to have this enforcement by removal of passport or licences, then I have some trouble with that, because it is like the old debtor's prison. However, if they want to continue that provision, then another provision should be written into the legislation to give the non-custodial parent the opportunity, or a time break, to apply to court for a variation of the order, or to adjust his debt, to have a just payment so that it can be worked out.

subventions fédérales. Nous devons donc pratiquer une bonne gestion. Nous sommes une organisation de base populaire composée de bénévoles et qui agit par souci de l'avenir de notre société.

Le sénateur Cools: Votre exposé était excellent, bien pensé et, si vous me permettez de l'ajouter, plein de bonté et de compassion. Je vous remercie de nous avoir signalé le risque que l'utilisation des lignes directrices ne compromette l'indépendance judiciaire. Ces lignes directrices sont en fait des instructions données aux juges en ce qui concerne leurs décisions et leurs conclusions.

J'aurais aimé poser cette question aux témoins précédents, mais le temps ne l'a pas permis. Peut-être pourriez-vous me répondre vous-même. Il s'agit de la définition des arriérés persistants. Selon le témoin précédent, c'est une situation dans laquelle on pourrait se retrouver très rapidement.

Avez-vous étudié cette question? Pourriez-vous ajouter quelque chose à ce sujet?

Mme Landolt: Si vous avez deux ou trois enfants, il est très facile d'accumuler 3 000 \$ d'arriérés sans avoir la possibilité de demander au tribunal de réduire le montant. Il n'y a donc aucune échappatoire, et avant que vous ayez le temps de vous retourner, vous voilà privé de votre permis ou de votre passeport. C'est faire bon compte de la réalité.

Par exemple, il se peut qu'une ordonnance du tribunal ait été prise à votre égard en 1977, mais qu'à cause d'un changement de situation — vous avez perdu votre emploi ou vous avez d'autres responsabilités ou des dettes, ou autre chose — il vous est maintenant impossible de verser la pension alimentaire mensuelle pour vos enfants. Il suffit d'un arriéré de 3 000 \$ pour que vous ayez immédiatement de graves difficultés. Il n'est pas possible de retourner devant le tribunal pour faire réexaminer le jugement ou le montant de la pension alimentaire. D'un seul coup, sans avoir le temps de faire le moindre geste, vous êtes en sérieuse difficulté. Cela exacerbe considérablement le problème pour le père car il se retrouve avec une épée de Damoclès au-dessus de la tête avant de pouvoir chercher une solution au problème ou de demander au tribunal de réduire l'ordonnance ou de la modifier sous une forme ou sous une autre. Le point essentiel est que le père voudrait bien obtenir une révision de l'ordonnance mais qu'il n'a pas le temps de le faire ou de se présenter devant le tribunal pour obtenir un rajustement de sa dette.

Le sénateur Cools: Comment pourrions-nous améliorer ces articles du projet de loi?

Mme Landolt: En ce qui concerne l'exécution?

Le sénateur Cools: Oui, en ce qui concerne la définition des arriérés persistants.

Mme Landolt: J'ai du mal à accepter que le retrait de passeport ou d'autorisation constitue un élément important d'exécution dans ce projet de loi, car cela rappelle beaucoup la prison pour dettes. Cependant, si l'on veut maintenir cette disposition, il faudrait en adopter une autre qui donne au parent n'ayant pas la garde la possibilité, ou le temps, de demander une modification de l'ordonnance ou un rajustement de sa dette, afin de trouver une formule de paiement plus efficace.

In my opinion, a whole section is missing from the enforcement aspect, in that it has not dealt with the reality of these non-custodial parents. If the non-custodial parent has no excuse and can afford it, I have no pity for him or her, but in many cases it is simply that they cannot pay and then all of a sudden they are dumped on. We should like to see some provision to adjust the length of time in which he can apply to the court, so that the court can deal with it without this horrible business of removing the licence or passport. As we pointed out, there is no appeal, and that is frightening. He is a goner, if he does not pay; he is dead in the water. There is no right of appeal under this legislation. Maybe there should be a provision for an appeal — that is, if the license has been removed, he or she can appeal that decision. That might be a more humane way to deal with the situation.

Senator Cools: I have been giving some consideration to the issue of no appeal, which is really quite extraordinary. The issuance of a passport is an act between Her Majesty and Her Majesty's subject. I have been trying to figure out why on earth any minister or any government would enter that field in the first place, since it has much to do with the Royal Prerogative. Do you have any thoughts on that? Why have we gone to passports at all?

Ms Landolt: You are right; it is a question of Royal Prerogative, and this legislation is saying that the government by regulation — not by statute, but by — can remove or alter a Royal Prerogative, and that is somewhat troubling.

This seems like a very draconian measure. No one will know about it until it is passed, because it is not debated and it is not public, and I do not think many of us read the *Gazette* to find out what the regulations are. Approximately 99 per cent of Canadians will not be aware of what is contained in the regulations until people are pounced on by the enforcement officers. It would be far better if this could be done by legislation. People would be aware of it then, because it would be debated in the House of Commons and in the Senate.

One point I should like to mention is that senators and members of Parliament, for the first time in history, will also be affected by this legislation. No one has ever done that before. A senator's salary or an MP's salary can be garnisheed. Again by regulation, not by statute, the rights of senators and MPs are being affected.

Senator Cools: I am so pleased that Ms Landolt has moved us on to this ground, because there are some fairly questionable areas in this bill. I have been waiting for someone to spot this. Again, I am impressed by the quality of study and reading and the attention that the witnesses have paid to the bill.

I wonder, honourable senators, if this bill is not doing the unprecedented, the unheard of, bringing the Senate and the House of Commons under the jurisdiction of a statute. I have been beating this drum for many years.

À mon avis, il manque un article complet dans la partie réservée à l'exécution. En effet, rien n'est prévu pour tenir compte de la situation réelle des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants. Je n'ai aucune pitié pour celui qui n'a pas d'excuse et qui a les moyens, mais dans bien des cas, il s'agit de personnes qui sont incapables de payer et que viennent soudainement frapper les foudres de la justice. Nous souhaiterions qu'il y ait une disposition permettant de modifier les délais dans lesquels cette personne peut présenter une requête au tribunal, de manière à ce que le tribunal puisse régler la question sans lui enlever son permis ou son passeport, ce qui est horrible. Comme nous l'avons fait remarquer, il n'y a pas d'appel, et c'est terrifiant. S'il ne paie pas, le parent est perdu; il est coulé à tout jamais. Ce projet de loi ne prévoit pas de droit d'appel. Peut-être devrait-on prévoir que si l'autorisation a été retirée, il est possible d'interjeter appel de la décision. Ce serait peut-être une manière plus humaine de traiter la situation.

Le sénateur Cools: L'impossibilité de faire appel m'apparaît tout à fait extraordinaire. La délivrance d'un passeport est un acte entre Sa Majesté et un sujet de Sa Majesté. J'ai essayé de comprendre pour quelle raison un ministre ou un gouvernement, quel qu'il soit, s'aventurerait dans un tel domaine, puisqu'il s'agit essentiellement de la prérogative royale. Avez-vous des idées là-dessus? Pourquoi nous attaquons-nous aux passeports?

Mme Landolt: Vous avez raison; c'est une question de prérogative royale; pourtant, aux termes de ce projet de loi, le gouvernement peut se contenter d'un règlement — et non pas d'une loi — pour supprimer ou modifier une prérogative royale, ce que je trouve inquiétant.

La mesure paraît tout à fait draconienne. Personne n'en aura connaissance avant qu'elle ne soit adoptée, car elle ne fait pas l'objet d'un débat et n'est pas rendue publique, et je doute que beaucoup d'entre nous lisent la *Gazette* pour découvrir ce que sont les règlements. Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des Canadiens n'auront aucune idée de ce que le règlement contient jusqu'au moment où les agents d'exécution leur tomberont dessus. Il serait de loin préférable de pouvoir appliquer une loi. Cela permettrait aux gens d'être au courant puisque la question serait débattue par les deux Chambres.

Je tiens aussi à mentionner que, pour la première fois de notre histoire, les sénateurs et les députés seront touchés par les dispositions de ce projet de loi. Personne ne l'a jamais fait auparavant. Le salaire d'un sénateur ou d'un député pourra être saisi. Leurs droits sont donc compromis, mais encore une fois, ce sera par le jeu non pas d'une loi mais d'un simple règlement.

Le sénateur Cools: Je suis ravie que Mme Landolt nous ait amenés sur ce terrain, car ce projet de loi contient un certain nombre de points assez discutables. J'attendais que quelqu'un les relève. Je tiens à vous dire encore une fois combien j'ai été frappée par la qualité de votre étude et de vos recherches et par l'attention que vous avez accordée au projet de loi.

Je me demande, honorables sateurs, si ce projet de loi ne va pas avoir la distinction sans précédent de placer le Sénat et la Chambre des communes sous le coup d'une loi. C'est une question que je rabâche depuis des années.

Since Ms Landolt has raised this issue, and now so have I for the first time in this committee, perhaps we could have our Law Clerk or the chairman of our privileges committee look into this, but someone in the Senate should begin to look at this issue seriously. I have never before seen a statute of Parliament that attempted to bring into its purview the Senate of Canada.

Senator Phillips: I think we should have a legal opinion on that.

The Chair: The minister will appear here tomorrow.

Senator Cools: We may discover that he does not know much about it. If he has taken the initiative to bring the Senate and the House of Commons under his purview, I doubt that he will give us an unbiased opinion on what rights of the Senate are being trampled.

The Chair: Can we defer getting a legal opinion until tomorrow?

Senator Cools: Yes, as long as we agree that we will study the issue. This is not the first time that departments do this sort of thing. We have to send them packing from time to time, and I have no problem with sending this particular department packing.

The Chair: It will be recorded that we will seek a legal opinion.

Senator Cools: I should like to be involved in the decision on whom to consult. It is unfortunate that Senator Forsey is no longer with us.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I should be very brief. You partially answered my question when the Madam Chair queried you about the second marriages. The mother has the custody of the children; she gets married again with a pretty good prospect, a millionaire; I believe you have used the word "well off."

I did not quite understand what the children's father responsibility would be? I am not talking about the stepfather or the millionaire, but about the children's father. Do you believe that he should still be financially responsible or not? He would then have no more responsibility as a father.

[English]

Ms Landolt: I believe that the father is always responsible. It makes no difference whether she marries a millionaire. He still has a duty to pay for the support of the children according to his financial ability. However, his ability may be considerably diminished. He may have a second family with children. I would never say that a man is not responsible for the children he has brought into the world. It is absolutely essential that his financial support continue.

Senator Losier-Cool: Are you implying that only men can hold licences under the lists of acts which you have provided?

Ms Landolt: Not at all.

Puisque Mme Landolt a soulevé la question, et que je le fais moi-même pour la première fois au sein de ce comité, nous pourrions peut-être demander à notre légiste ou au président de notre comité des privilèges d'étudier la question, mais il faudrait que quelqu'un au Sénat se penche sérieusement là-dessus. Je n'ai encore jamais vu de loi du Parlement dont l'application s'étendait au Sénat du Canada.

Le sénateur Phillips: Je crois que nous devrions consulter un juriste.

La présidente: Le ministre doit comparaître demain.

Le sénateur Cools: Peut-être découvrons-nous qu'il ne sait pas grand-chose à ce sujet. S'il a pris l'initiative de placer le Sénat et la Chambre des communes sous son autorité, je doute qu'il nous donne un avis impartial sur les droits du Sénat qui font l'objet d'un empiètement.

La présidente: Pouvons-nous attendre demain pour consulter un juriste?

Le sénateur Cools: Oui, à condition de convenir d'étudier la question. Ce n'est pas la première fois que les ministères se livrent à ce petit jeu. Il faut les envoyer promener de temps à autre, et je n'hésiterai certainement pas à le faire pour ce ministère.

La présidente: Il sera inscrit au compte rendu que nous allons solliciter un avis juridique.

Le sénateur Cools: Je voudrais participer au choix de la personne à consulter. Il est regrettable que le sénateur Forsey ne soit plus avec nous.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Je serai très brève. Je pense que vous avez répondu en partie à ma question, lorsque la présidente vous a questionné au sujet des deuxièmes mariages. La mère a la garde des enfants, elle se remarie avec quelqu'un qui est assez bien, un millionnaire, et je crois que vous avez utilisé le terme «well off».

Je n'ai cependant pas compris quelle serait la responsabilité du père des enfants? Je ne parle pas du père adoptif ou du père millionnaire, mais du père des enfants. Est-ce que vous accepteriez qu'il soit encore responsable financièrement ou s'il n'a pas besoin d'être responsable à ce moment-là? On lui enlèverait alors sa responsabilité d'être père.

[Traduction]

Mme Landolt: Je crois que le père est toujours responsable. Que la mère se remarie avec un millionnaire ou quelqu'un d'autre, cela ne fait aucune différence. Le père a toujours le devoir d'assurer aux enfants un niveau de soutien correspondant à sa capacité de payer. Toutefois, sa capacité est peut-être considérablement diminuée. Il a peut-être fondé une deuxième famille et il a d'autres enfants à entretenir. Je ne soutiendrai jamais qu'un homme n'est pas responsable des enfants qu'il a fait naître. Il est absolument essentiel que son soutien financier soit maintenu.

Le sénateur Losier-Cool: Est-ce que vous insinuez que seuls les hommes peuvent être titulaires de permis dans les listes de lois que vous fournissez?

Mme Landolt: Non, pas du tout.

Senator Losier-Cool: That is what I inferred from your comments.

Ms Landolt: One member of our association is a commercial pilot. My point was that the majority of recalcitrant support payers are male, because most of them are non-custodial. I do not suggest that women cannot be pilots, for example.

Senator Losier-Cool: This list was not made to address men. This list was made to address non-payment.

Ms Landolt: The practical impact is that very few women, if any, would be affected by it.

Senator Lavoie-Roux: Did I understand you to say at the end of your testimony that your organization is family centred?

Ms Landolt: Yes.

Senator Lavoie-Roux: I realize that you have read this bill more carefully than I. One of the main objectives of the bill is to clarify the financial responsibilities of the custodial and non-custodial parent. Is there anything else in the bill that is meant to support the family, such as mediation?

Ms Landolt: There is nothing in the bill with regard to mediation, compromise or other means of working the situation out. It is a harsh, uncompromising and draconian bill. It simply states that if you do not do A, B will happen. Perhaps there should be some revision of the bill to include mediation.

I know that some women do not want compulsory mediation, because it would compel them to meet with an abuser, for example. However, there should be some method of doing this. If mediation fails or the couple chooses not to mediate, other measures could be taken.

Senator Lavoie-Roux: Madam Chair, you asked the witness if she had presented similar testimony to the House of Commons. Before the House of Commons sent this bill to us, should they not have taken into account the representations they heard?

The Chair: The committee did make some recommendations, but no recommendations came from any members of the House of Commons. They came from the committee before the bill was passed.

Senator Lavoie-Roux: And then nothing happened, or did it happen later?

The Chair: The bill was amended.

Senator Lavoie-Roux: Was it amended in the way you would have liked, Ms Landolt?

Ms Landolt: Not at all. When we appeared, we questioned the fact that the guidelines apply to a child regardless of age. We suggested that the guidelines should differ for a child who is three and a child who is 15. Some members of the committee thought we were being absurd, but, as parents, we know that there is a

Le sénateur Losier-Cool: C'est ce que j'avais cru comprendre de votre intervention.

Mme Landolt: Un des membres de notre association est pilote professionnel. J'ai fait valoir que la majorité des payeurs de pension récalcitrants sont des hommes, puisque la plupart du temps ils n'ont pas la garde. Je ne dis pas que les femmes ne peuvent pas être pilotes, par exemple.

Le sénateur Losier-Cool: La liste n'a pas été dressée pour régler la question des hommes, mais plutôt pour régler la question du non-paiement.

Mme Landolt: En l'occurrence, très peu de femmes seront concrètement touchées par cette mesure, sinon aucune.

Le sénateur Lavoie-Roux: J'ai cru vous entendre dire, à la fin de votre témoignage, que votre organisation était axée sur la famille?

Mme Landolt: En effet.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je me rends compte que vous avez lu ce projet de loi plus attentivement que moi. L'un des principaux objectifs du projet de loi est de préciser les responsabilités financières du parent qui a la garde et celle du parent qui n'a pas la garde. Est-ce que le projet de loi propose aussi des mesures à l'appui de la famille, la médiation par exemple?

Mme Landolt: Le projet de loi est muet en ce qui concerne la médiation, les compromis ou d'autres mécanismes applicables à la situation. C'est un projet de loi dur, intransigeant, draconien. Il affirme simplement que si vous ne faites pas telle et telle chose, telle autre chose se produira. Il faudrait peut-être réviser le projet de loi et y inclure la médiation.

Je sais que certaines femmes s'opposent à la médiation obligatoire, parce qu'elles devraient alors rencontrer un conjoint auteur de mauvais traitements, par exemple. Toutefois, il est sans doute possible de prévoir une telle mesure. Si la médiation échoue ou si le couple refuse la médiation, d'autres dispositions pourraient être prises.

Le sénateur Lavoie-Roux: Madame la présidente, vous avez demandé au témoin si elle avait présenté le même témoignage à la Chambre des communes. Avant que la Chambre des communes ne nous envoie ce projet de loi, les députés ne doivent-ils pas tenir compte des témoignages qu'ils ont entendus?

La présidente: Le comité a fait certaines recommandations, mais aucune n'émanait d'un député. C'est le comité lui-même qui a fait les recommandations, avant l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Lavoie-Roux: Mais il ne s'est rien passé, ou a-t-on fait quelque chose par la suite?

La présidente: Le projet de loi a été amendé.

Le sénateur Lavoie-Roux: A-t-il été amendé à votre satisfaction, madame Landolt?

Mme Landolt: Pas du tout. Lorsque nous avons comparu, nous avons contesté le fait que les lignes directrices s'appliquent uniformément aux enfants, quel que soit leur âge. Nous avons proposé des lignes directrices adaptées selon que l'enfant a trois ans ou 15 ans. Certains membres du comité ont jugé cette idée

greater financial requirement for a 16-year-old than for a 3-year-old. They seemed to spend an inordinate amount of time attacking us because we did not like the fact that the guidelines were not adjusted to age. They did not seem to hear the concerns we brought forward, which we have now brought forward with you this afternoon. They did not seem to be aware of the lack of balance. They were not sensitive to the lack of balance in the legislation. We wished that they had been more responsive to that.

Senator Lavoie-Roux: I have the feeling, Madam Chair, that all this will come back to us. Many witnesses have told us that they have been in front of the House of Commons committee. Why do we go through this process, if it is of no use? Well, that is beside the point; we do not need to discuss it now, but I think the committee should question itself.

The Chair: We hope that it will be of some use. It is good for us to hear this evidence, and we need to hear, personally, what the witnesses have to say.

Senator Bosa: Many of the anomalies in this bill are caused by the behaviour of people who are supposed to abide by the rules. Would you not say that it is difficult to legislate behaviour — honesty and fairness — and is that not the root of the problem of many of the things that are wrong with this bill, or the things that are perceived to be wrong?

Ms Landolt: I think behaviour can be modified by legislation. Otherwise, if we did not have legislation that says you cannot kill people, we would have everybody killing their grandmothers, or, for instance, they would be stealing their neighbours' property. However, I think legislation can be fair. I think legislation can be balanced. I think it can be done with thought and concern for all the parties. Lots of legislation is wonderful and does try to balance the concerns of all the parties involved.

Senator Bosa: I was referring specifically to what you told us about the non-custodial parent wanting to have access and the custodial parent saying, "I am busy. I have an appointment," and finding all sorts of excuses not to comply with the rules. How do you legislate that?

Ms Landolt: What I would recommend is that, intertwined or involved in this legislation, there must be a commensurate responsibility for access orders to be honoured. If there were a provision requiring access orders to be honoured, and the non-custodial parent still did not pay, then I could see these stern provisions being put in; however, when I see that there is no accountability or responsibility on the part of the custodial parent, then it is all one-sided. A provision could be written in to make it fair and balanced, and I think that parents would respond to that.

absurde, mais tous les parents savent bien que les besoins financiers d'un enfant de 16 ans sont beaucoup plus importants que ceux d'un enfant de trois ans. Ces députés ont cessé de nous attaquer parce que nous n'aimions pas le fait que les lignes directrices ne soient pas modifiées en fonction de l'âge. Ils ne semblent pas avoir compris les préoccupations que nous avons exposées, et ces préoccupations nous les exprimons de nouveau devant vous aujourd'hui. Les députés ne semblaient pas conscients du déséquilibre. Ils ne se souciaient pas du manque d'équilibre du projet de loi. Nous aurions aimé qu'ils soient plus ouverts à cet égard.

Le sénateur Lavoie-Roux: J'ai l'impression, madame la présidente, que tout cela va nous revenir. De nombreux témoins nous ont dit qu'ils avaient comparu devant le comité de la Chambre des communes. Pourquoi se plier à ce processus, si cela est inutile? Mais là n'est pas la question; il n'est pas nécessaire d'en parler maintenant, mais je crois que le comité devrait s'interroger à ce sujet.

La présidente: Nous espérons que cela sera d'une certaine utilité. Il est bon que nous entendions ces témoignages, et nous avons besoin d'entendre, nous-mêmes, ce que les témoins ont à dire.

Le sénateur Bosa: Nombre des anomalies du projet de loi sont liées au fait que certaines personnes ne respectent pas les règles. Ne croyez-vous pas qu'il est difficile de légiférer pour régir des comportements — l'honnêteté et l'équité? N'est-ce pas là le noeud du problème pour une bonne partie de ce que l'on reproche au projet de loi, pour les mesures apparemment injustifiées?

Mme Landolt: Je crois que les comportements peuvent être modifiés par la loi. S'il n'y avait pas de loi qui interdit de tuer ses semblables, par exemple, tout le monde assassinerait sa grand-mère ou dévaliserait son voisin. Mais je crois que la loi peut être juste, elle peut être équilibrée. On peut y parvenir si l'on a à cœur l'intérêt de toutes les parties. Beaucoup de lois donnent d'excellents résultats et tentent de tenir compte des préoccupations de tous les intéressés.

Le sénateur Bosa: Je faisais plus précisément allusion à ce que vous nous avez dit au sujet du parent qui n'a pas la garde et qui, lorsqu'il veut exercer son droit de visite, s'entend répondre par l'autre parent, «Je suis occupé, j'ai un rendez-vous», ou une autre excuse de ce genre pour ne pas respecter les règles. Que peut faire la loi dans ces cas-là?

Mme Landolt: Ce que je recommanderais, c'est que la loi prévienne, d'une façon ou d'une autre, une responsabilité correspondante dans le cas des ordonnances attributives de droit de visite, afin que ces ordonnances soient respectées. S'il y avait une disposition exigeant le respect des ordonnances attributives de droit de visite et si le parent qui n'a pas la garde refusait toujours de payer, je pourrais comprendre que l'on veuille intégrer dans la loi ces dispositions sévères; toutefois, lorsque je vois qu'il n'y a aucune responsabilité n'est imposée au parent qui a la garde, je constate un déséquilibre. On pourrait ajouter une disposition équitable, et je crois que les parents s'y plieraient.

Again, as I said, legislation can modify behaviour. If a custodial parent knew that, if he or she did not allow access to the child, he or she would have difficulty with the legislation, I think much more access would be provided and there would not be so many excuses for the child not being available.

The Chair: We want to thank you for coming before the committee today. We appreciate your testimony.

We will now proceed with our last witness, Mr. Philip Epstein, who is a lawyer and is the past chairman of the Family Law Section of the Canadian Bar Association of Ontario. At present he is a member of the Toronto General Division Family Law Bench Bar Committee and a member of the Ontario Gender Division of Family Law Rules Committee.

Mr. Philip Epstein: Honourable senators, I appear here today as a private citizen and as an experienced family lawyer, because I am concerned, as the word filters down to Toronto, about what people are saying about this bill. I think there are serious misconceptions about this legislation; because this is an extremely important bill for Canadians generally, I thought it might be useful if I came and talked to you about it.

I have, for the past 13 years, been responsible for teaching family law to lawyers graduating in Ontario; I have had the privilege of training about 10,000 lawyers in family law in that time. I interact significantly with the family law bar and the judiciary. I bring to you a different perspective than some of the speakers you have heard over the last couple of days.

It will be apparent from my remarks that I have significant disagreement with the speakers who have gone on before me, and I say, with the greatest of respect for them, that there are significant misunderstandings about this bill. One can come to a realization and understanding of what this bill offers Canadians only after some considerable study. I have been astounded at some of the remarks contained in some of the questions and some of the answers, and I am going to respond to them.

First, I think it is important for everyone to note and understand that this bill is primarily about protecting the rights of children in this country. It is designed to create a formula approach to child support, which approach is no longer considered even an interesting question in most of the common law world. Canada is one of the last countries in the common law world to adopt child support guidelines. It is not a serious discussion in most of the common law world, since everyone has recognized that you do not let the parties go to battle over the issue of child support. What you do, if you are a responsible government, is draft legislation that allows the parties to understand at the inception of their divorce what are their rights, roles and responsibilities.

If you create a formula for the calculation of child support, and if that formula is fair, reasonable and objective, and if you provide some statutory safeguards so that in the aberrational case a judge

Là encore, comme je l'ai dit, la loi peut modifier le comportement. Si le parent qui a la garde sait que, s'il refuse à l'autre parent de visiter l'enfant, il risque d'avoir maille à partir avec la loi, je crois qu'il donnerait beaucoup plus souvent son consentement et qu'il n'invoquerait pas autant d'excuses pour expliquer que l'enfant ne peut être vu.

La présidente: Nous voulons vous remercier d'être venue témoigner aujourd'hui devant le comité. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Nous allons maintenant entendre notre dernier témoin, M. Philip Epstein, avocat et ex-président de la section du droit familial de l'Association du Barreau canadien en Ontario. Il siège actuellement au comité mixte de la magistrature et du barreau chargé d'étudier le droit de la famille à la Division générale de Toronto. Il est en outre membre du comité des règles de pratique en droit de la famille à la Division générale de l'Ontario.

M. Philip Epstein: Honorables sénateurs, je me présente devant vous aujourd'hui à titre de particulier et de spécialiste du droit de la famille, parce que je suis inquiet, de ce que l'on dit au sujet du projet de loi, d'après les échos qui m'en sont parvenus à Toronto. Je crois qu'on interprète très mal le projet de loi. Comme il s'agit d'un projet de loi d'une importance extrême pour tous les Canadiens, j'ai pensé qu'il serait peut-être utile que je vienne vous en parler aujourd'hui.

Ces 13 dernières années, j'ai dirigé l'enseignement du droit de la famille aux avocats qui sortent des universités ontariennes; j'ai eu l'honneur de former environ 10 000 avocats en droit de la famille au cours de cette période. J'entretiens des contacts étroits avec les spécialistes du droit de la famille et l'appareil judiciaire. Je veux vous présenter un autre point de vue que celui exposé par certains des intervenants des deux ou trois derniers jours.

Vous constaterez que je m'écarte notablement de la position adoptée par les intervenants qui m'ont précédé et je dois ajouter, malgré le respect que je leur dois, qu'on comprend souvent très mal le projet de loi. Il n'est possible de bien saisir l'intérêt du projet de loi pour les Canadiens que si on a étudié à fond le document. J'ai été surpris par certains éléments de quelques questions et par certaines des réponses fournies, et je vais y réagir.

Premièrement, il faut bien comprendre que le projet de loi vise essentiellement à protéger les droits des enfants de notre pays. Il uniformise le traitement des pensions alimentaires pour enfants, une question qui a perdu tout intérêt dans des pays régis par la common law. Le Canada est l'un des derniers pays de ce type à adopter des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Ce n'est plus un débat dans la plupart des pays régis par la common law parce que tous ont reconnu qu'on ne peut laisser les parties s'entre-déchirer au sujet de la question de la pension alimentaire pour enfants. Un gouvernement responsable se doit de rédiger un texte législatif qui permet aux parties de savoir dès les débuts du divorce quels sont leurs droits, leurs rôles et leurs responsabilités.

Si vous adoptez une formule pour le calcul de la pension alimentaire pour enfants, si cette formule est équitable, raisonnable et objective, si vous offrez certaines garanties légales pour

can make a different result, you will promote early settlement of a family dispute involving children and child support. That is the most significant step in this bill and it is badly needed in this country.

Australia, England, New Zealand, and more particularly the United States of America, have long recognized that this is the way to deal with child support: Establish a guideline; apply a guideline. Who benefits? The parties benefit, because they have an immediate formula that determines and settles the issue of child support. The public at large benefits, because it reduces the strain on an overburdened judicial system and does not force people into court to resolve issues of child support. Members of the judiciary benefit, because they can then concentrate on the aberrational or difficult case, and the public benefits by having less litigation in the family courts about matrimonial cases.

Senator Bosa is correct that legislation can modify behaviour, but in the family law area, it is difficult to design legislation that modifies behaviour in the area of custody and access. No common law country — I dare say no country — has been able to successfully design legislation to stop parties from fighting with each other about access. Access problems are solved by mediation, by alternative dispute resolution methods, by education, and by teaching people at an early age how to resolve problems in a non-acrimonious way.

I respectfully suggest that you will fail in trying to design punitive legislation that somehow punishes people for denying access. You will never know why access was denied. You will never know who caused the problem. It is why we moved in this country, quite wisely in 1968, to no-fault divorce.

It was a wise English judge who said many years ago, when the husband complained of the wife's adultery, that it takes three to commit adultery. Someone thought he was talking about a ménage-à-trois, but he was really talking about the fact that one person's behaviour can drive another person into other forms of behaviour.

It is too late in the day to go back to looking at fault in family law. One must take the family law case as one finds it and help the parents to resolve their differences. A formula to which parties can look for help would be a major step forward in resolving issues.

There is some considerable discussion about whether this bill somehow picks on men. As an experienced family lawyer, I have some difficulty with that concept. First and foremost, the bill is even-handed. The bill assumes what is obviously correct in Canadian society: that the custodial parent spends what resources are available to the custodial parent to look after the children. All of the economic studies done by the family law committee and Justice Canada in that regard show that custodial parents spend what is available on their children, if not more.

qu'un juge puisse prendre une décision différente en cas d'aberration, vous facilitez le règlement rapide du conflit familial au sujet des enfants et du soutien aux enfants. C'est la mesure la plus importante que contient le projet de loi et c'est une mesure dont nous avons vraiment besoin dans notre pays.

L'Australie, l'Angleterre, la Nouvelle-Zélande et, surtout, les États-Unis reconnaissent depuis longtemps que c'est la façon d'aborder la question du soutien aux enfants: définir des lignes directrices et les appliquer. Qui en profite? Les parties, parce qu'elles disposent immédiatement d'une formule qui règle les questions des pensions alimentaires pour enfants. La population dans son ensemble, parce que l'on réduit ainsi le fardeau déjà trop lourd de l'appareil judiciaire et que l'on n'oblige plus les intéressés à s'adresser aux tribunaux pour régler des questions de soutien aux enfants. Les travailleurs du système judiciaire, parce qu'ils peuvent reporter toute leur attention sur les cas aberrants ou difficiles. La population, parce qu'il y a moins d'affaires matrimoniales soumises aux tribunaux de la famille.

Le sénateur Bosa a raison de dire que la loi peut modifier le comportement, mais dans le domaine du droit de la famille il est difficile d'élaborer des lois qui modifient les comportements en ce qui concerne la garde et les droits de visite. Aucun pays régi par la common law — j'oserais même dire aucun pays au monde — n'a réussi à concevoir une loi qui empêche tout litige entre les parties au sujet des droits de visite. Pour régler les problèmes liés aux droits de visite, on a recours à la médiation, à des méthodes de règlement extrajudiciaire des différends et à des campagnes d'information publique. Il faut aussi enseigner très tôt aux gens à aborder les problèmes sans acrimonie.

Permettez-moi de vous prévenir que vous courez à l'échec si vous tentez d'imposer une loi punitive qui fait peser la menace de sanction sur les personnes qui font obstacle aux visites. Vous ne saurez jamais pourquoi la visite a été refusée. Vous ne saurez jamais qui a commencé la querelle. C'est pourquoi, en 1968, le Canada a opté pour le divorce sans notion de tort avec beaucoup de sagesse.

Il y a des années de cela, un juge anglais très distingué a déclaré à un mari qui se plaignait de sa femme adultère qu'il fallait être trois pour qu'il y ait adultère. Certains ont cru qu'il parlait d'un ménage à trois, mais en vérité il faisait allusion au fait que le comportement d'une personne peut en pousser une autre à changer le sien.

Il n'est plus possible d'en revenir à la notion de tort en droit de la famille. Il faut prendre les questions comme elles sont et aider les parents à régler leurs différends. Une formule dont les parties peuvent s'inspirer constituerait un net progrès pour le règlement des conflits.

On parle beaucoup du fait que le projet de loi fait peut-être des hommes des boucs émissaires. À titre de spécialiste du droit de la famille, j'ai de la difficulté à accepter cette notion. En tout premier lieu, je considère le projet de loi équitable. Les législateurs ont tenu pour acquis ce qui est de toute évidence accepté par la société canadienne: le parent qui a la garde consacre les ressources qui sont mises à sa disposition pour veiller au bien-être des enfants. Toutes les études économiques réalisées par le comité du droit de la famille et Justice Canada à cet égard

All this bill does is to say that the non-custodial parents must contribute their share of the proper support for the children. In cases of shared parenting, which have been discussed by some previous speakers, there appears to be a misconception of what this bill does.

Shared parenting is treated differently from the normal case under this particular statute and set of guidelines. Shared parenting allows the court to examine how children are treated by both families. If both families are sharing the children in a substantially equal way, then the guidelines will not hurt either of the parents. The guidelines will, in fact, further assist in determining the appropriate level of support in cases of shared parenting.

It is interesting to note that these guidelines were issued by Justice Canada in 1995 as draft legislation. They have gone into widespread use across this country, particularly in Ontario, because judges are enamoured of them, lawyers are enamoured of them, and clients have found them useful in resolving their disputes. There has clearly been a significant, accelerated level of child support settlements. Judges routinely keep these guidelines on their desks. Although they are fond of saying they are not law yet, they are being widely applied across this country to determine the appropriate level of support.

It is important to note that the legislation has built into it a review period. Whenever we introduce new legislation of this kind, it will be some time before we can sort out whether the guidelines are doing exactly what they are supposed to do. It will be necessary, from time to time, to adjust them. However, until we start with a formula approach and apply the formula approach across the country, it is very difficult to start tinkering until we see how it is working.

It is most important that the government be charged with the responsibility of doing anything it can in the family law field to promote early settlement. It is not in the interests of the public in this country to engage in acrimonious and expensive litigation in the family law field. We have all heard horror stories in that regard. All of us regard "The Divorce From Hell" as the last thing we want to see happen to any family.

One begins by trying to create legislation that creates fairness, equity and, more important, predictability. When people who are separating know that this will be the result when they get to court, then they will not go to court. If people know that this will be the result before they engage in expensive litigation, they will not engage in expensive litigation. If people know that this will be the result if they separate, they will make separation agreements; they will take this issue off the table; and it will reduce the number of issues over which they can fight.

If you slowly reduce the number of issues over which people will fight, you will reduce the considerable overburdening of the court and you will reduce hostility between the families.

montrent que les parents qui ont la garde consacrent aux enfants les ressources qu'ils ont, sinon plus.

Le projet de loi stipule simplement que les parents qui n'ont pas la garde doivent faire leur part pour assurer un niveau de vie adéquat aux enfants. Dans les cas de garde partagée, et certains des intervenants qui m'ont précédé en ont parlé, il semble que l'on comprenne mal l'effet du projet de loi.

La garde partagée reçoit un traitement distinct des cas réguliers en vertu de cette loi et des lignes directrices. Dans les cas de garde partagée, le tribunal peut examiner la façon dont les responsabilités sont divisées entre les deux familles. Si la garde est partagée de façon à peu près égale, les lignes directrices ne feront de tort à aucun des deux parents. En fait, elles contribueront à déterminer le niveau approprié de soutien dans les cas de garde partagée.

Il convient de signaler que ces lignes directrices ont été émises par Justice Canada en 1995 sous forme d'avant-projet de loi. Elles ont été largement utilisées dans tout le pays, en particulier en Ontario, parce que les juges en sont très satisfaits, que les avocats en sont très satisfaits et que les clients les considèrent utiles pour régler leurs différends. On a constaté une accélération des règlements concernant les pensions alimentaires pour enfants. Les juges ont souvent ces lignes directrices à portée de la main sur leur bureau. Ils veillent bien à préciser que le document n'a pas encore force de loi, mais ils l'appliquent dans une large mesure partout au Canada pour fixer le niveau adéquat de soutien.

Il faut signaler que les législateurs ont prévu dans le projet de loi une période d'examen. Chaque fois que nous adoptons une loi de ce genre, il faut quelque temps avant de pouvoir établir si les lignes directrices ont exactement l'effet voulu. Il sera nécessaire, de temps à autre, de les modifier un peu. Toutefois, avant d'adopter et d'appliquer une formule dans l'ensemble du pays, il est très difficile de la modifier puisque nous ne savons pas exactement quels résultats elle donne.

Il est essentiel que le gouvernement fasse tout son possible dans le domaine du droit de la famille pour faciliter le règlement rapide des conflits. Les Canadiens n'ont rien à gagner des poursuites vindicatives et coûteuses dans le domaine du droit de la famille. Nous avons tous entendu des histoires d'horreur. Nous considérons tous que le divorce cauchemardesque est le pire malheur à souhaiter à une famille.

Il faut commencer par créer une loi juste, équitable et, surtout, prévisible. Si les personnes qui se séparent savent ce qui se passera lorsqu'elles se présenteront devant les tribunaux, elles ne s'adresseront pas aux tribunaux. Si les intéressés connaissent d'avance le résultat de poursuites coûteuses, ils n'entameront pas de poursuites coûteuses. S'ils savent à quoi s'attendre en cas de séparation, ils concluront des accords de séparation; ils élimineront cette question des négociations; cela réduira d'autant le nombre des questions au sujet desquelles ils peuvent livrer bataille.

Si vous réduisez progressivement le nombre des questions qui font l'objet de litiges, vous réduirez la charge de travail considérable des tribunaux et l'hostilité entre les familles.

There is nothing any of us can do to retard the considerable divorce rates in this country and elsewhere in the common-law world. Unfortunately, high divorce rates are probably here to stay.

What we can do, as a responsible government, is try to draft legislation that creates predictability, certainty and objectivity. The current law with respect to child support is simply an unmitigated disaster. The Supreme Court of Canada said so in 1994 in a case called *Willick v. Willick*. It made it clear that it thought that judges were not meeting their responsibilities to make appropriate support orders across this country.

The suggested answer to that problem is to stop families from individually litigating over child support. Does it really make sense for the hundreds of thousands of people in this country with child support issues to fight out each case as though each case is different? Yes, there are differences from case to case, but they are not so different that the guidelines will not assist the vast majority of these people in reaching equitable and reasonable solutions.

Where there are aberrations from family to family, the guidelines are carefully crafted in order to provide for a variation by a judge. The add-ons for special medical expenses, for educational expenses, for daycare, will allow courts to adjust from case to case. When individuals cannot pay the guideline amounts, there is an "undue hardship" test that will allow the courts to relieve undue hardship. There are enough outlets in this bill to allow for proper variation in the proper case.

The vast majority of cases, though, and the vast majority of Canadians, will fall squarely in the middle of the guidelines and they will have predictable and settle-able amounts.

With respect to enforcement, it is no secret that hundreds of millions of dollars are unpaid by defaulting parents in this country. It is a national shame in this country and elsewhere in the common-law world.

The United States, particularly California, have moved to licence revocation in an attempt to increase compliance with support orders. They have seen startling and amazing results. Licence revocation is a common way of dealing with enforcement of child support. You must, as a government, I suggest, and as an opposition, send a clear message that child support is a primary obligation in our society and that children cannot be neglected.

Senator Cools: Who does he think he is talking to?

Mr. Epstein: If you are serious about this message, there must be proper enforcement mechanisms. No one who pays child support needs to be concerned about enforcement legislation. It is

Nous ne pouvons rien faire pour ce qui est du taux élevé des divorces au Canada ni dans les autres pays régis par la common law. Malheureusement, les taux de divorce resteront sans doute élevés.

Ce que nous pouvons faire, à titre de gouvernement responsable, c'est de chercher à définir par une loi un cadre prévisible, certain et objectif. La loi actuelle en ce qui concerne les pensions alimentaires pour enfants est tout simplement un désastre. La Cour suprême du Canada l'a déclaré en 1994, dans l'affaire *Willick c. Willick*. Elle a clairement dit qu'à son avis, les juges du pays s'acquittaient mal de leurs responsabilités en ce qui concerne l'imposition d'ordonnances de pension alimentaire appropriées.

Il a été suggéré de régler le problème en interdisant aux familles d'entamer des poursuites individuelles au sujet des pensions alimentaires pour enfants. Est-il vraiment logique que les centaines de milliers de Canadiens aux prises avec des questions de pensions alimentaires pour enfants livrent bataille pour chaque cas comme si chaque cas était différent? Oui, il y a des différences d'un cas à l'autre, mais elles ne sont pas importantes au point que des lignes directrices seraient impuissantes à aider la très grande majorité de ces personnes à parvenir à des solutions équitables et raisonnables.

Dans les cas aberrants, les lignes directrices sont soigneusement rédigées pour qu'il soit possible qu'un juge décrète des modifications. Grâce aux suppléments prévus pour les frais médicaux spéciaux, les frais d'instruction, les coûts de garderie, les tribunaux pourront définir un soutien adapté à chaque cas. Lorsque les intéressés sont incapables de verser les montants prévus dans les lignes directrices, un critère de «difficultés excessives» s'appliquera. Le projet de loi prévoit une latitude suffisante pour que des modifications soient faites suivant les besoins.

Les lignes directrices conviendront, toutefois à la très grande majorité des cas et la très grande majorité des Canadiens, et les montants fixés seront prévisibles et acceptables.

En ce qui concerne l'application, tout le monde sait que le défaut de paiement des parents représente des centaines de millions de dollars à l'échelle du pays. C'est une véritable honte nationale, au Canada et dans les autres pays régis par la common law.

Les États-Unis, en particulier la Californie, ont décidé d'autoriser la révocation pour tenter de faire mieux respecter les ordonnances alimentaires. Ils ont obtenu des résultats étonnants. La révocation des permis est une façon courante de faire respecter les ordonnances alimentaires au profit des enfants. En tant que gouvernement ou membre de l'opposition, vous devez à mon avis communiquer un message clair: la pension alimentaire pour enfants est considérée comme une obligation fondamentale dans notre société et les enfants ne peuvent pas être négligés.

Le sénateur Cools: À qui est-ce qu'il croit parler?

M. Epstein: Si vous pensez vraiment ce que vous dites, vous devez prévoir des mécanismes d'application appropriés. Ceux qui s'acquittent de leur obligation de pension alimentaire n'ont pas

the people who do not pay child support as ordered who must be concerned about enforcement legislation.

There are many avenues for enforcement in this bill. It seems to me that it is reasonable that both this government and the Ontario government, which is moving in the same direction with respect to enforcement, recognize that we can no longer afford a society where children are not paid proper child support.

It would be nice, in a perfect world, to tie child support to access. Other governments have tried and failed and, frankly, when the Ontario government tried some six or seven years ago, the legislation was met with such condemnation that it was ultimately withdrawn before it was even proclaimed. I do not think, even in a perfect world, that you can tie access to support.

Senator Cools: Who is proposing that?

Senator Bosa: Let the witness finish.

Mr. Epstein: I think R.E.A.L. Women proposed that while I was sitting here, senator.

Senator Cools: Nobody here has proposed that.

Mr. Epstein: It is what I hear coming out of the discussions.

Generally speaking, lawyers, judges and the mainstream family law clients in this country support this legislation and hope to see it passed. Certainly, the 1,500 lawyers who attended the recent program in Ontario to study the guidelines were significantly in favour of having guidelines in place and moving on with this issue. We can put the issue of the formulae behind us then and, over the next few years, we will see if we have adopted the right approach with respect to those formulae and we will see if they need tinkering.

With respect to whether the guidelines should be in the legislation, I say this: If you put the guidelines in the legislation, then every time you want to adjust or tinker, you will have to amend the bill. That is a difficult and slow process. The legislation would be better with regulations, which can be adjusted from time to time if it becomes clear that the guidelines are not working as they are intended to work.

As I said, most other common law jurisdictions have enacted guidelines and they have had to tinker with them. I do not think the experience in Canada will be any different from the rest of the common law world.

I know that represents a substantially different view from the speakers from whom you have heard over the past few days. However, given my background in this area, I thought it important that I at least make a trip up here. I am very obliged to all of you for giving me the opportunity to speak to you.

I would be happy to answer any questions that you might have.

The Chair: We have been inundated with phone calls about this bill since last Friday. In fact, my office had 41 phone calls this

besoin de s'inquiéter de l'application de la loi. Ce sont les personnes qui ne versent pas les pensions alimentaires conformément aux ordonnances qui doivent s'en inquiéter.

Le projet de loi prévoit plusieurs mécanismes pour faire respecter les ordonnances. Il me semble raisonnable que le gouvernement fédéral et le gouvernement ontarien, qui s'engage sur la même voie en ce qui concerne l'application de la loi, reconnaissent que nous ne pouvons plus tolérer une société où les enfants ne sont pas adéquatement entretenus.

Il serait agréable, dans un monde parfait, de lier la pension alimentaire pour enfants et les droits de visite. D'autres gouvernements ont mis cette formule à l'essai et ils ont échoué; lorsque le gouvernement de l'Ontario a tenté l'expérience, il y a six ou sept ans, son projet a soulevé de telles protestations qu'il a fallu l'annuler avant même que la loi ne soit promulguée. Je ne crois pas, même dans un monde parfait, que l'on puisse lier les droits de visite à la pension alimentaire.

Le sénateur Cools: Qui propose cela?

Le sénateur Bosa: Laissez le témoin terminer son exposé.

M. Epstein: Je crois que R.E.A.L. Women of Canada en a fait mention pendant que j'attendais, sénateur.

Le sénateur Cools: Personne ici n'a proposé cela.

M. Epstein: C'est ce que j'ai entendu pendant les discussions.

En règle générale, les avocats, les juges et la majorité des clients des spécialistes du droit de la famille au Canada appuient le projet de loi et espèrent qu'il sera adopté. La plupart des 1 500 avocats qui ont participé au récent programme d'étude consacré aux lignes directrices en Ontario étaient certainement en faveur des lignes directrices et voulaient que le dossier progresse. Ils pourront alors clore le débat sur la formule et, au cours des prochaines années, nous verrons bien si nous avons adopté l'approche appropriée et s'il faut modifier les formules.

En ce qui concerne l'opportunité d'inscrire les lignes directrices dans la loi, je dois vous dire que si l'on procède ainsi, chaque fois que l'on voudra modifier ces lignes directrices, il faudra modifier la loi. C'est un processus difficile et long. Il vaudrait mieux adopter un règlement afférent, que l'on peut modifier de temps à autre lorsqu'on s'aperçoit que les lignes directrices ne donnent pas les résultats voulus.

Comme je l'ai dit, la plupart des pays régis par la common law ont adopté des lignes directrices et ils ont dû les modifier. Je ne crois pas qu'il en sera autrement au Canada.

Je sais que je vous présente un point de vue fort différent de celui des intervenants qui ont témoigné devant vous ces derniers jours. Toutefois, en raison de mon expérience dans ce domaine, j'ai jugé important d'au moins venir jusqu'ici. Je vous suis très reconnaissant de m'avoir donné l'occasion de vous faire part de mes vues.

Je répondrai maintenant avec plaisir à vos questions.

La présidente: Nous sommes inondés d'appels au sujet du projet de loi depuis vendredi. En fait, mon bureau a reçu 41 appels

morning while we were in the office. Why is there this kind of concern about this bill, if you feel it is right?

Mr. Epstein: That is an excellent question. First, no bill is ever perfect. You have received 41 phone calls, but you have not received a million phone calls from people who think it will work very well.

First, it is a natural reaction for parties who will have to adjust support to be concerned about this bill. I will be honest with you. If you are a father in this country and you are paying support prior to a 1994 agreement or court order, then you are probably paying too little. The Supreme Court of Canada has said so. Other courts across this country, particularly those in Western Canada, have also said so. If you are a father and paying support pursuant to a 1989 or a 1991 agreement, you will have to pay more under this legislation.

Senator Jessiman: It will not be deductible.

Mr. Epstein: It will be deductible, if the order stays the same. If the order is changed, then it will be grossed down. If it is not being grossed down, senator, it is because it was not grossed up in the first place, in which case the child and the recipient of the child support suffered.

The whole question of taxation is a difficult one. If I had had my way, I would not have changed the taxation rules. But the taxation rules were changed as a result of the *Thibodeau* case and, quite frankly, by the pressure of the women's movement across this country, who did not want to pay tax on child support. The result is that we will not gross up and we will not gross down. They will be paid in net dollars. The net effect will be neutral.

There is no doubt, honourable senators, that many people will have to pay more money. If you raise taxes, I imagine you will get thousands of calls as well. You will get many calls from non-custodial parents who will be asked to pay more money.

The Chair: The majority of them were concerned about paying support while having no access. There is nothing which deals with access in this bill.

Mr. Epstein: Senator, that has been a problem for 200 years. The Ontario government tried to pass an intertwined bill seven or eight years ago. It was so roundly condemned that it had to be withdrawn. It is hard to legislate in the access area because the father will say, "I am being denied access." The mother will say, "You are being denied access because there is a serious problem when you exercise access." It is very hard to sort out the truth. It is much easier to determine when someone does not pay child support than it is to determine why a person is not receiving access.

The Chair: Do you think the grid is fair, when it looks as if it almost doubles and triples according to the number of children in the family?

ce matin pendant que nous y étions. Pourquoi est-ce que le projet de loi suscite de telles préoccupations si vous croyez qu'il est valable?

M. Epstein: C'est une très bonne question. Premièrement, aucun projet de loi n'est jamais parfait. Vous avez reçu 41 appels, mais les millions de personnes qui croient que c'est un très bon projet de loi ne vous ont pas téléphoné.

Premièrement, il est normal que les parties qui verront les pensions modifiées s'inquiètent du projet de loi. Je ne vous cacherai pas que les pères canadiens qui versent une pension alimentaire en vertu d'une entente ou d'une ordonnance antérieure à 1994 ne paient sans doute pas assez. La Cour suprême du Canada l'a affirmé. D'autres tribunaux du pays, en particulier ceux de l'ouest du Canada, l'ont aussi déclaré. Les pères qui versent des pensions alimentaires en vertu d'ententes conclues en 1989 ou en 1991 devront payer plus à cause de ce projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Cela ne sera pas déductible.

M. Epstein: Ces sommes seront déductibles si l'ordonnance n'est pas modifiée. Si elle est modifiée, le montant sera réduit. S'il n'est pas réduit, sénateur, c'est parce qu'il n'était pas adéquat au départ, auquel cas l'enfant et le bénéficiaire de la pension alimentaire pour enfants en ont souffert.

La question fiscale est difficile. À mon avis, il n'aurait pas fallu modifier les règles d'imposition. Les règles ont été changées à la suite de l'affaire *Thibodeau* et, pour tout dire, en raison des pressions exercées par les mouvements féminins du pays, qui ne voulaient pas que les femmes paient d'impôt sur les pensions alimentaires pour enfants. Par conséquent, il n'y aura pas de majoration ni de minoration. C'est le montant net qui sera calculé. L'effet sera neutre, au bout du compte.

Il va sans dire, honorables sénateurs, que de nombreuses personnes devront payer plus. Si vous augmentez les impôts, j'imagine que vous recevrez des milliers d'appels. Vous recevrez de nombreux appels de la part de parents qui n'ont pas la garde et qui devront verser plus d'argent.

La présidente: La majorité d'entre eux s'inquiétaient de devoir payer une pension alimentaire sans avoir de droits de visite. Rien, dans ce projet de loi, ne traite des droits de visite.

M. Epstein: Sénateur, ce problème existe depuis 200 ans. Le gouvernement de l'Ontario a essayé d'adopter une loi à ce sujet il y a sept ou huit ans. La critique a été tellement unanime qu'il lui a fallu retirer son projet. Il est difficile de légiférer en ce qui concerne les droits de visite parce que le père peut dire qu'on lui a refusé l'accès aux enfants, la mère réplique qu'elle lui refuse l'accès parce que ses visites créent de graves problèmes. Il est très difficile d'établir la vérité. Il est beaucoup plus facile de déterminer si quelqu'un ne verse pas la pension alimentaire pour enfants que d'établir pourquoi ce parent se voit interdire les visites.

La présidente: Croyez-vous que le barème est juste, il me semble qu'il double ou qu'il triple selon le nombre d'enfants que compte la famille.

Mr. Epstein: I think the grid is fair. We have run some computer projections in our own office in Toronto based on a very considerable number of family law cases. We think that the grid now produces virtually the same results that courts are now ordering post the *Willick* decision in the Supreme Court of Canada. I think the grid might be a little higher in the low end. Certainly, in the middle range, which will catch most Canadians, we think the grid is probably dead on.

As we say, after about a year of this, we will be able to have a better idea of how close the grid is.

Senator Jessiman: Do you agree that an order made by a judge should really take into account the fact that spouses have a financial obligation to maintain a child? Do you agree that the amount that is to be paid should be apportioned between the spouses according to their relative abilities to contribute to the performance of the obligation?

Mr. Epstein: Yes.

Senator Jessiman: Do you believe those provisions should remain in the bill?

Mr. Epstein: What you have captured in your question is the prevailing principle for awarding child support in this country. I refer to the *Paras* principle. Parties are required to contribute to the care of their children based on their respective means.

Senator Jessiman: Do you agree with that?

Mr. Epstein: Of course I do. Any right thinking person would agree with it. The problem is that the *Paras* principle is impossible to fairly ascertain. It leads to people litigating each individual child support case because they argue over the expenses of the children, their respective means and what they should be contributing.

The *Paras* principle was the principle available in all of the common law countries which have gone slowly to child support guidelines. These guidelines are different from other guidelines because they have only the non-custodial parent on the grid. It could be done a different way. However, the non-custodial parent on the grid assumes that the custodial parent uses his or her income to support the child. In the vast majority of cases, senator, we all know that people who have children look after their children as best they can.

I do not think that the guideline approach changes the *Paras* principle. What it does is formulize the *Paras* principle so that it avoids the argument over how much a certain child is costing.

As a perfect example, senator, if you and I are sorting out between us the issue of child support based on the *Paras* principle, we will argue about how much food the child consumes in a week, how much of the rent should be attributed to the child and how much of the driving expenses should be attributed to the child. I use pay TV. Do we charge that off against the child even

M. Epstein: Je crois que le barème est équitable. Dans nos bureaux de Toronto, nous avons fait faire quelques projections par ordinateur, en nous basant sur un très grand nombre de cas en droit de la famille. Nous croyons que le barème donne maintenant les mêmes résultats, à peu de choses près, que ce que les tribunaux ordonnent depuis la publication de l'arrêt *Willick* par la Cour suprême du Canada. Je crois que les sommes pourraient être un peu plus élevées au point le plus bas. Bien sûr, en son milieu, là où se situent la plupart des Canadiens, le barème est sans doute tout à fait juste.

Comme nous le disons, dans environ un an, nous aurons une meilleure idée de la précision du barème.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que vous convenez qu'un juge doit, lorsqu'il prononce une ordonnance, tenir véritablement compte du fait que les conjoints ont l'obligation financière d'entretenir les enfants? Est-ce que vous convenez que le montant à verser reflète les capacités respectives des conjoints de s'acquitter de cette obligation?

M. Epstein: Oui.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que vous croyez que ces dispositions devraient demeurer dans le projet de loi?

M. Epstein: Ce dont vous parlez dans votre question, c'est du principe en vigueur au Canada lorsqu'il s'agit d'accorder une pension alimentaire pour enfants. C'est le principe de *Paras*. Les parties sont tenues de contribuer à l'entretien de leurs enfants en fonction de leurs moyens respectifs.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que vous êtes d'accord avec ce principe?

M. Epstein: Évidemment. Quiconque a un grain de bon sens en conviendra. Le problème, c'est que le principe de *Paras* est impossible à appliquer avec certitude. C'est la raison pour laquelle les intéressés entament des poursuites pour chaque cas de pension alimentaire pour enfants, parce qu'ils ne s'entendent pas sur les frais d'entretien des enfants, sur leurs moyens respectifs et sur ce que devrait être leur contribution.

Le principe de *Paras* était utilisé dans tous les pays lui ont peu à peu préféré les lignes directrices en matière de pensions alimentaires pour enfants. Ces lignes directrices sont très différentes des autres parce que le barème ne tient compte que du parent qui n'a pas la garde. On pourrait procéder différemment. Toutefois, le parent qui n'a pas la garde, selon le barème, suppose que le parent qui a la garde utilise son revenu pour entretenir l'enfant. Dans la plupart des cas, sénateur, nous savons tous que les personnes qui ont des enfants les entretiennent de leur mieux.

Je ne crois pas que l'adoption de lignes directrices modifie le principe de *Paras*. Il transcrit simplement ce principe dans une formule afin d'éviter les désaccords au sujet des frais d'entretien d'un enfant donné.

Par exemple, sénateur, si vous et moi devons régler la question du soutien d'un enfant suivant le principe de *Paras*, nous discuterons de la quantité de nourriture que l'enfant consomme chaque semaine, de la portion du loyer qui devrait être attribuée à l'enfant et des frais d'entretien du véhicule qui peuvent être liés à l'enfant. Je suis abonné à la télévision payante. Est-ce qu'il faut en

though I might have it on my own anyway? In terms of the *Paras* principle, we would never agree as to the basic numbers.

Senator Jessiman: The guidelines could have been set up on the basis that both parents pay. Is that not correct?

Mr. Epstein: It could have done that way.

Senator Jessiman: There are guidelines in Canada that provide for that, are there not?

Mr. Epstein: There are in Prince Edward Island.

Senator Jessiman: What about Quebec?

Mr. Epstein: Quebec does not have them yet. They are looking at implementing them.

Senator Jessiman: The evidence we heard from the department is that Quebec has them.

Mr. Epstein: In my view, they do not have a statutory, mandatory guideline yet.

There are probably 20 different guidelines, senator.

Senator Jessiman: In fairness, you agreed that both parents should be responsible for the children.

Mr. Epstein: Absolutely.

Senator Jessiman: You also agreed that both incomes should be taken into account.

Senator Cools: Come on now, tell us.

Mr. Epstein: I do not agree that both incomes should be taken into account in using this guideline approach.

Senator Jessiman: I did not say "this guideline." I read to you words from the present act. That is the law. You have indicated how it came about. That is what the courts have been looking at. I am suggesting that that is a much better way to do it than the way the Canadian government has decided to do it.

Mr. Epstein: I respect your view, senator. Respectfully, I do not think it is working any more. If it were working, I do not think the common law world would have moved to guidelines. I respect the view; it is a view held by many.

Senator Jessiman: Do you agree with the statement that guideline levels must be set so that there is a realistic range of expenses allowing for children, given the income level of both of their parents?

Mr. Epstein: Yes, I think I agree with that.

Senator Jessiman: I would like to think you would. That is what the Canadian Bar Association had to say.

tenir compte dans le calcul des frais attribuables à l'enfant, même si je m'abonnerais à ce service de toute façon? Si l'on s'en tenait au principe de *Paras*, nous n'arriverions jamais à nous entendre sur les principaux chiffres.

Le sénateur Jessiman: Les lignes directrices pourraient avoir été établies sur le principe que les deux parents paient. N'est-ce pas exact?

M. Epstein: On pourrait procéder ainsi.

Le sénateur Jessiman: Il y a au Canada des lignes directrices qui utilisent ce principe, n'est-ce pas?

M. Epstein: Oui, à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Jessiman: Et au Québec?

M. Epstein: Le Québec n'en a pas encore adopté. Les responsables de cette province envisagent la mesure.

Le sénateur Jessiman: D'après ce que le ministère nous a dit, le Québec a adopté des lignes directrices.

M. Epstein: À mon avis, cette province n'a pas encore de lignes directrices obligatoires.

Il existe probablement 20 lignes directrices différentes, sénateur.

Le sénateur Jessiman: En toute honnêteté, vous avez convenu que les deux parents devraient être responsables des enfants.

M. Epstein: Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Jessiman: Vous avez aussi convenu que les deux revenus devaient entrer en ligne de compte.

Le sénateur Cools: Allez, dites-le-nous.

M. Epstein: Je ne suis pas d'avis que les deux revenus devraient entrer en ligne de compte lorsque l'on utilise ces lignes directrices.

Le sénateur Jessiman: Je n'ai pas parlé de ces lignes directrices. Je vous lis un passage de la loi en vigueur actuellement. C'est la loi. Vous avez expliqué son origine. C'est sur elle que les tribunaux se basent. Je crois que c'est une façon beaucoup plus efficace de procéder que ce que le gouvernement canadien propose maintenant.

M. Epstein: Je respecte votre opinion, sénateur. Vous me permettez toutefois d'ajouter qu'à mon avis, cette formule ne donne plus les résultats voulus. Si elle était encore valable, je ne crois pas que les pays régis par la common law lui auraient préféré des lignes directrices. Je respecte votre opinion; c'est une opinion fort répandue.

Le sénateur Jessiman: Vous acceptez le principe, vous acceptez que les niveaux prévus dans les lignes directrices doivent englober une gamme réaliste de frais attribuables à l'enfant, compte tenu du niveau de revenu des deux parents?

M. Epstein: Oui, je crois que j'accepte ce principe.

Le sénateur Jessiman: Je l'espère bien, c'est la position de l'Association du Barreau canadien.

Mr. Epstein: The Canadian Bar Association and its lawyers do not always agree. However, I agree with that. I think the guidelines do exactly that.

Senator Jessiman: The guidelines themselves say that the non-custodial parent will pay. Period.

Mr. Epstein: No, senator.

Senator Jessiman: Yes. They take into account the other party's expenses or income.

Mr. Epstein: The guidelines are based on an overriding assumption which you cannot ignore. The overriding assumption is that the custodial parent spends what is available to look after the child.

Senator Cools: That is the assumption of these guidelines, but there are many other guidelines that make other assumptions.

Senator Jessiman: With respect to shared custody, today there are more families where both the husband and wife are working parents than was the case 20 years ago, and when they separate, it is not uncommon that, where they actually do share custody, they share on a substantial basis. They may not necessarily share substantially equally, but I know of cases where it is on a 40/60 basis.

Mr. Epstein: I believe 40/60 is probably a substantially equal sharing.

Senator Jessiman: Not according to the department. When I asked them, they said it was 50/50.

Mr. Epstein: It clearly is not 50/50 or the legislation would have said so. It says the sharing must be "substantially equal."

Senator Jessiman: That is what the department thinks it is, and I am saying that should be changed. This is what the department thinks it means, and they have had some advice on it.

Mr. Epstein: You have to be careful about this kind of section as well, because you do not want to encourage people to litigate over custody for the sole purpose of trying to get away from the guidelines. You do not want to encourage people to claim custodial rights they are not interested in only so they do not have to pay the guideline amounts. I think the phrase "substantially equal" was chosen so you do not get people driving for 50/50 just to get out of the guidelines.

Senator Jessiman: That is exactly what will happen. If they remove those words, let the court decide. If a person has a child one day a week, they should be given some credit because there is cost involved. The cost that person expends will be that much less than the other person is required to expend. The court should decide. Perhaps the court would say you do not get any credit.

M. Epstein: L'Association du Barreau canadien et les avocats qui en sont membres ne sont pas toujours d'accord. Toutefois, j'accepte ce principe. Je crois que c'est précisément l'effet des lignes directrices.

Le sénateur Jessiman: Les lignes directrices, elles stipulent que le parent qui n'a pas la garde paiera la pension. C'est tout.

M. Epstein: Non, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Oui. Elles tiennent compte des frais de l'un et du revenu de l'autre.

M. Epstein: Les lignes directrices sont fondées sur une hypothèse prépondérante que vous ne pouvez pas ignorer. Le parent qui a la garde utilise les fonds dont il dispose pour assurer l'entretien de l'enfant.

Le sénateur Cools: C'est l'hypothèse adoptée dans ce cas, mais il y a de nombreuses autres lignes directrices qui reposent sur des hypothèses différentes.

Le sénateur Jessiman: Pour ce qui est de la garde partagée, les familles où les conjoints travaillent tous les deux sont plus nombreuses aujourd'hui qu'il y a 20 ans. En cas de séparation, il n'est pas rare que si les deux parents partagent véritablement la garde ils la partagent dans une large mesure. Ce n'est pas nécessairement parfaitement égal, mais je sais que dans certains cas c'est sur une base de 40/60.

M. Epstein: Je considère qu'une garde partagée à 40/60 est pour ainsi dire partagée à parts égales.

Le sénateur Jessiman: Pas d'après le ministère. Lorsque j'ai posé la question aux représentants du ministère, ils m'ont dit que le partage égal était un partage à 50/50.

M. Epstein: Ce n'est certainement pas à 50/50, sinon la loi en aurait fait mention. Ce qui est inscrit dans la loi, c'est que le partage doit être «à peu près égal».

Le sénateur Jessiman: C'est l'opinion du ministère, et je soutiens qu'il faut modifier cela. C'est l'interprétation qu'en fait le ministère, et les responsables ont consulté certains spécialistes à ce sujet.

M. Epstein: Il faut interpréter ce genre de disposition avec prudence, parce qu'on ne veut pas encourager les intéressés à entamer des procédures au sujet de la garde simplement pour se soustraire aux lignes directrices. Vous ne voulez pas inciter les intéressés à revendiquer les droits de garde même s'ils ne les veulent pas vraiment, simplement pour ne pas avoir à payer ce que prévoient les lignes directrices. Je crois que l'expression «à peu près égal» a été retenue pour que les intéressés ne cherchent pas à obtenir un partage à 50/50 simplement pour échapper aux lignes directrices.

Le sénateur Jessiman: C'est exactement ce qui va se produire. Si l'on retranche ces mots, les tribunaux devront statuer. Lorsqu'un enfant est avec un parent un jour par semaine, ce parent devrait avoir droit à un crédit quelconque, en raison des coûts afférents. Les sommes que cette personne dépense sont des sommes que l'autre parent n'aura pas à dépenser. Le tribunal devrait statuer. Il décréterait peut-être que non, ce parent n'a droit à aucun crédit.

Mr. Epstein: I respect that view, and that is the view under which this country has operated for the last 100 years. We have taken each individual child support case and looked at the facts. We have looked at access costs, travel costs, and time costs. The problem with that is that we have an overburdened justice system, too many people fighting about child support, lack of objectivity, uncertainty, huge awards in Toronto, low awards in Thunder Bay, high awards in Downsview, and low awards in North York. That is what happens when you do it case by case.

Senator Jessiman: They would only be doing the shared custody if they could not agree. The parties also know it costs money to go to court or to engage a lawyer. If the "substantially equal" is out of there, they know that they will get some credit for shared custody. Anyway, that is my view.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: Thank you for your presentation. First of all, I would like to make a slight correction. The senators who are here today are not against a bill that aims at improving child support and promoting arrangements between the parents, et cetera. What you have to do is to study this bill and try to improve it.

After listening to you and reading your submission, I am under the impression that you consider this bill perfect. Am I wrong or are there possible areas of improvement?

[English]

Mr. Epstein: I think it is possible to improve any kind of legislation, but, generally speaking, I think the bill to amend the Divorce Act is probably as good as one can get it until one has tried it.

The regulations, no doubt, need improvement and need further work. My understanding is that further work is being done on the regulations. There can be considerable improvement in the regulations in a number of areas, but not on the grid. I think the grid is as good as you will get. However, in areas like shared parenting and the undue hardship test, there can be improvement in the regulations.

I do not see at the moment any recommendations that I would make with respect to the divorce bill itself. I think the work should be done in the regulations area.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: Still, over the last two weeks, we have heard several witnesses who had experienced themselves the troubles of divorce or of shared custody of the children. They expressed these concerns. We were not quite sure that those parents had been treated equally. The people who went through such situations seemed to be concerned about the balance and the fairness of the bill in that area.

M. Epstein: Je respecte votre opinion, c'est le point de vue sur lequel nous nous fondons au Canada depuis 100 ans. Nous avons pris chaque affaire de pension alimentaire pour enfants et nous avons examiné les faits. Nous avons calculé les coûts de visite, les coûts de déplacement et les coûts en temps. Le problème, c'est que le système de justice est débordé. Il y a trop de querelles au sujet du soutien des enfants, on manque d'objectivité, l'issue est incertaine, les pensions accordées sont énormes à Toronto, modestes à Thunder Bay, élevées à Downsview, faibles à North York. C'est ce qui se passe lorsque l'on applique une approche au cas par cas.

Le sénateur Jessiman: Les parents n'auraient la garde conjointe que s'ils n'arrivent pas à s'entendre. Les parties savent aussi ce qu'il en coûte de se présenter devant les tribunaux ou de retenir les services d'un avocat. Si l'expression «à peu près égal» disparaissait, les intéressés sauraient qu'ils auront droit à certains crédits en cas de garde partagée. De toute façon, c'est mon opinion.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Je vous remercie pour votre présentation. Dans un premier temps, je voudrais faire une petite rectification. L'opinion des sénateurs ici présents est que nous ne sommes pas contre un projet de loi qui va améliorer le support aux enfants et rendre plus facile les ententes entre les parents puis le soutien aux enfants, et cetera. Nous devons essayer d'examiner ce projet de loi de telle sorte que nous l'améliorions.

Après vous avoir écouté et lu votre mémoire, j'ai l'impression que vous le trouvez parfait. Est-ce que je me trompe, ou y a-t-il des choses qui pourraient être améliorées?

[Traduction]

M. Epstein: Je crois qu'il est possible d'améliorer toute loi, mais dans l'ensemble le projet de loi portant modification de la Loi sur le divorce est probablement aussi parfait qu'on peut l'espérer sur le plan des principes. Il reste à le mettre à l'épreuve.

Le règlement, très certainement, devrait être amélioré et précisé. Je crois savoir qu'à l'heure actuelle on s'efforce de le faire. Ce règlement peut être notablement amélioré dans un certain nombre de secteurs, mais pas pour ce qui est du barème. Je crois que le barème ne peut pas être amélioré. Toutefois, dans des domaines comme la garde partagée et le critère de difficultés excessives, il y a place pour une certaine amélioration.

Je ne vois pas pour l'instant quelles recommandations je pourrais faire en ce qui concerne le projet de loi sur le divorce comme tel. Je crois que les législateurs doivent parfaire le règlement.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Nous avons quand même entendu, depuis deux semaines, plusieurs témoins qui ont, eux-mêmes, passé à travers les tribulations d'un divorce ou du partage de la garde des enfants. Il y a beaucoup d'inquiétude qui a été exprimée. Nous n'étions pas sûrs qu'il y ait une égalité entre les deux parents. Les gens qui ont vécu ce problème semblaient passablement inquiets quant à l'équilibre de la justice du projet de loi en ce qui concerne les deux parents.

[English]

Mr. Epstein: First of all, senator, I apologise that my French is not good enough to enable me to converse with you in your language, but let me say that I have practised in the family law courts for 25 years and have done difficult custody cases, and I understand the anguish of parties involved in a dispute over their children. However, the vast majority of Canadians, particularly in the last decade, have found much better ways to resolve custody and access disputes than through the courts.

We have moved in this country through provincial and federal legislation to mediation, to alternate dispute resolution, to psychological assessments, to extensive pre-trial systems, and a great many other mechanisms for resolving custody disputes.

For example, in the Toronto General Division, which is the busiest family law court in this country, there were virtually no custody cases tried last year. That signals a significant improvement in how society and the bench and the bar have co-operated in helping parties resolve custody disputes.

By and large, people will find a way to resolve custody disputes, and these days they take up very little time of the courts. People generally do not spend considerable litigation time over custody and access. They used to, but they do not any more. However, there are many hard cases, and when people separate, the most traumatized victims are the children. If people do not find a way to settle and settle quickly, children will be damaged by the process.

There are also many cases in this country in which one parent, out of vengeance or spite or out of immaturity, will not allow the other parent to have a full role in the child's life, and they deny access or hinder access or make it difficult for the other side. There are no easy answers to these cases.

I think the Government of Canada should, down the road, consider rethinking the whole idea of custody and perhaps removing the word "custody" from the legislation.

Senator Cools: That is music to my ears.

Mr. Epstein: I agree with that, but it is not easy to design a system to make people act responsibly in this area. People are hurt and damaged after a broken marriage. I think you have to do this incrementally. While I would like to see changes down the road in custody legislation in this country, and I would like to think more about mandatory mediation in some areas, I do not think we are ready for it. I do not think we have done enough research or have enough data, and I think we have to go incrementally.

[Traduction]

M. Epstein: Premièrement, sénateur, je vous demande de me pardonner le fait que je ne parle pas suffisamment bien le français pour pouvoir discuter avec vous dans votre langue. Permettez-moi de dire que je plaide devant les tribunaux de la famille depuis 25 ans et que j'ai mené des affaires de garde difficiles, je comprends donc l'angoisse des parties qui se disputent au sujet des enfants. Toutefois, la grande majorité des Canadiens, surtout depuis une dizaine d'années, se tournent vers des mécanismes bien plus efficaces que les tribunaux pour régler les conflits relatifs à la garde et aux droits de visite.

Dans notre pays, grâce aux lois adoptées par les provinces et le gouvernement fédéral, nous recourons maintenant à la médiation, au règlement extrajudiciaire des différends, aux évaluations psychologiques, aux procédures préalables à l'instruction et à de nombreux autres mécanismes pour régler les conflits en matière de garde.

À la Division générale de Toronto, par exemple, le tribunal de la famille le plus actif au pays, il n'y a eu l'an dernier pratiquement aucune affaire de garde. Cela montre une amélioration notable de la façon dont la société, la magistrature et le barreau ont collaboré pour aider les parties à régler les différends dans ce domaine.

En général, les gens trouvent une façon de régler les conflits au sujet de la garde, et ces affaires ne prennent maintenant que très peu du temps des tribunaux. En règle générale, on ne s'attarde guère à des poursuites au sujet de la garde et des droits de visite. C'était le cas autrefois, mais plus maintenant. Il y a cependant encore de nombreux cas difficiles, et lorsqu'un couple se sépare, les victimes les plus éprouvées sont les enfants. Si les parents ne parviennent pas à régler rapidement leur différend, les enfants en souffriront.

Il y a aussi dans notre pays de nombreux cas où un parent, par désir de vengeance, par dépit ou par manque de maturité, ne permettra pas à l'autre parent de jouer pleinement son rôle dans la vie de l'enfant, créera des obstacles aux visites ou fera tout son possible pour compliquer la vie de l'autre parent. Il n'est jamais facile de trouver des solutions à ces situations.

Je crois que le gouvernement du Canada devrait, ultérieurement, envisager de revoir tout le concept de la garde et peut-être d'éliminer le terme «garde» dans la loi.

Le sénateur Cools: Je suis heureuse de vous l'entendre dire.

M. Epstein: J'en conviens, mais il n'est pas facile de concevoir un système qui incite les intéressés à agir de façon sensée dans ce domaine. Les conjoints sont blessés par l'échec de leur mariage. Je crois qu'il faut agir de façon progressive. J'aimerais que la loi de notre pays en matière de garde soit ultérieurement modifiée et je souhaite qu'elle fasse plus souvent appel à la médiation obligatoire dans certains secteurs, mais je crois que nous ne sommes pas encore prêts à évoluer en ce sens. Je ne crois pas que nous avons mené suffisamment d'études ou compilé suffisamment de données; nous devons agir avec prudence.

However, I would like to see the removal one of the issues from the table, and that is child support, and then the government can go on to tackle the other issues. I think you make a valid point.

Senator Cools: Perhaps you could elaborate on what you said a moment ago about the term "custody" being removed from the act. This issue is very dear to my heart.

Mr. Epstein: "Custody" is one of those dangerous words, senator. In the heat of battle, people say, "I want custody," and away they go to do battle. There ought to be a better way.

When parties submit their custody rights to a court, what they are really doing is letting a stranger decide what should happen to their own children. Can you think of anything more bizarre than letting a third party decide what should happen to your children? Parties must be taught from an early age how to avoid these disputes; they must be taught better dispute resolution mechanisms. We should work in this country at finding ways to help people resolve disputes that do not involve judges acting like Solomon. There are no easy answers, and there is no easy legislation.

Yes, "custody" is a loaded term which gets everyone's back up. It makes fathers angry and mothers defensive. Yes, we should work towards a time when we can avoid that kind of process.

Senator Cools: Why is it in this day of gender-neutral language and gender-inclusive phraseology that Bill C-41, or any of the current legislation, is so antiquated?

Mr. Epstein: I think society is changing, senator. Twenty years from now, you will see far more situations of shared parenting and joint custody. We now live in a society where both parents go to work. We have to clean up hundreds of thousands of cases in this country where that is not the case. We must still recognize in this country that, notwithstanding our gender-neutral stance, men earn far more than women. Men have more opportunities than women. When we get to a time when we are truly equal, we may be able to have different legislation. However, right now, men earn more than women for the most part. Whatever the reasons, women are more frequently the custodial parents. Therefore, we must have legislation that adapts to that. I hope there will come a time when we will not have to do that.

Senator Cools: There is a point of view — it is not mine — which says that, if men have more money, then more men should get custody.

Mr. Epstein: I have just come off a lengthy trial in which I acted for the husband, and he did get custody. It is not the case that men do not get custody. However, it is not over money; it is over who is the primary caretaker, who is more nurturing and who is acting in the child's best interests.

Toutefois, j'aimerais que l'on élimine l'une des questions à l'étude, celle du soutien des enfants, pour que le gouvernement puisse s'attaquer à d'autres problèmes. Votre argument a du bon.

Le sénateur Cools: Vous pourriez peut-être expliquer un peu pourquoi vous avez dit il y a un instant qu'il faudrait éliminer le terme «garde» de la loi. Cette question m'intéresse au plus haut point.

M. Epstein: Le terme «garde» est un mot extrêmement dangereux, sénateur. Dans le feu de l'action, on peut dire «Je veux la garde», on monte au combat. Il doit être possible de procéder autrement.

Lorsque les parties soumettent à la cour la question de la garde, ils se trouvent, concrètement, à laisser un étranger décider du sort de leurs propres enfants. N'est-il pas tout à fait bizarre de laisser un tiers décider du sort de vos enfants? Il faut que les Canadiens apprennent tout jeunes comment éviter ces différends; ils doivent apprendre qu'il existe des mécanismes de règlement des différends qui sont préférables. Nous devons chercher des façons d'aider les gens à régler leurs conflits sans faire appel à des juges qui agissent comme Salomon. Il n'y a pas de réponses simples, il n'y a pas de loi simple.

En effet, le terme «garde» véhicule des concepts qui hérissent tout le monde. Il suscite la colère chez les pères et il met les mères sur la défensive. En effet, nous devrions viser à éliminer entièrement ce type de processus.

Le sénateur Cools: Comment se fait-il qu'aujourd'hui, alors que la langue est non sexiste et que les expressions englobent hommes et femmes, le projet de loi C-41, ou tout autre projet législatif, soit si désuet?

M. Epstein: Je crois que la société évolue, sénateur. Dans 20 ans, on verra beaucoup plus de gardes partagées et de partage des responsabilités parentales. Aujourd'hui, les deux parents travaillent, mais nous devons encore régler les centaines de milliers d'affaires qui, dans tout le pays, touchent des personnes qui ne sont pas dans cette situation. Nous devons encore reconnaître que, quelle que soit notre position non sexiste, les hommes ont des revenus plus élevés que les femmes. Les hommes ont de meilleures perspectives de carrière que les femmes. Lorsque notre société sera vraiment égalitaire, nous serons peut-être en mesure d'adopter une autre loi. Pour l'instant, les hommes ont des salaires plus élevés que les femmes dans la plupart des cas. Pour diverses raisons, les femmes obtiennent plus souvent la garde. Par conséquent, nous devons adopter une loi qui tient compte de ce phénomène. J'espère qu'un jour cela ne sera plus nécessaire.

Le sénateur Cools: Certains disent — mais pas moi — que si les hommes gagnent plus d'argent, ils devraient plus souvent avoir la garde.

M. Epstein: Je sors d'un long procès où je représentais le mari, et il a obtenu la garde. Il est faux de dire que les hommes n'obtiennent jamais la garde. Toutefois, ce n'est pas une question d'argent, c'est une question de savoir qui est le principal fournisseur de soins, qui est le mieux à même d'élever les enfants et qui agit dans l'intérêt des enfants.

Senator Cools: You are dealing here with people who have had other experiences, but your enthusiasm, sir, for Bill C-41 is to be admired.

Senator Lavoie-Roux: Or suspected.

Senator Cools: It makes some people suspicious, but it is to be admired.

Mr. Epstein: I have no personal interest other than to see this issue get off the table.

Senator Cools: The issue is not bogged down on the table. We have only had the bill for four or five days.

Mr. Epstein: I did not mean for the Senate; I meant for the family law bar, which takes no pleasure in resolving custody access or child support issues. There are other important issues to resolve.

Senator Cools: Absolutely, but we must deal with the issues before us. I understand your sense of urgency, but it is not mine.

Mr. Epstein: Of course.

Senator Cools: I was speaking about your enthusiasm for Bill C-41, but at the same time you say you would not have changed the current tax structure. You are giving what I would describe as pretty strenuous support for Bill C-41. I wonder if you could just give me some evidence on why the government has chosen this format for guidelines and not one of the others which currently exist. I am told there are about 20 models. Why these guidelines? Tell me why you are supporting this model.

Mr. Epstein: I would have supported any model, if it could have demonstrated to me that it worked reasonably in terms of the regulations. Other models — some in New York, California and Oklahoma — work reasonably as well.

I was on the sidelines while the family law committee, which has a distinguished membership, worked for four years on this. I am aware of the economic studies that were done, and I am aware of the work that went into drafting these guidelines. When I first saw these regulations, I was sceptical, but I have looked at them, studied them and worked with them, and I think they work.

For me, the issue is more that there be guidelines. I would have said that we ought to try any guidelines that have a reasonable chance of working; if they are not working, we should then scrap them and go to a different set of guidelines.

No jurisdiction has designed a perfect set of guidelines. In the last decade we have all been tinkering. My view is that we should get some guidelines and see if they work. If these do not work, we could try the P.E.I. model. If that model does not work, we could try the New York model.

Le sénateur Cools: Vous vous adressez à des personnes qui ont des expériences différentes, mais votre enthousiasme, monsieur, à l'égard du projet de loi C-41, est louable.

Le sénateur Lavoie-Roux: Ou suspect.

Le sénateur Cools: Il éveille les soupçons chez certains, mais il force l'admiration.

M. Epstein: Mon seul intérêt est de voir cette question réglée.

Le sénateur Cools: La question ne s'enlise pas. Nous examinons le projet de loi depuis seulement quatre ou cinq jours.

M. Epstein: Je ne voulais pas dire au Sénat; je voulais dire pour les spécialistes du droit de la famille, qui n'ont aucun plaisir à régler des questions de garde et de visite ou des questions de pension alimentaire pour enfants. Il y a d'autres questions importantes à régler.

Le sénateur Cools: Vous avez tout à fait raison, mais nous devons examiner les questions qui nous sont présentées. Je peux comprendre votre impatience, mais je ne la partage pas.

M. Epstein: Bien sûr.

Le sénateur Cools: Je parlais de votre enthousiasme au sujet du projet de loi C-41, mais par ailleurs vous dites que vous n'auriez pas modifié le régime fiscal actuel. Vous appuyez sans réserve, pour ainsi dire, le projet de loi C-41. Pourriez-vous m'expliquer un peu pourquoi le gouvernement a préféré ces lignes directrices à d'autres qui sont en vigueur à l'heure actuelle. On me dit qu'il y a une vingtaine de modèles. Pourquoi ces lignes directrices précisément? Dites-moi pourquoi vous appuyez ce modèle.

M. Epstein: J'aurais appuyé n'importe quel modèle, si on avait pu me montrer qu'il donne des résultats satisfaisants sur le plan du règlement. D'autres modèles — dans l'État de New York, en Californie et en Oklahoma — donnent aussi des résultats assez satisfaisants.

J'ai suivi les travaux du comité du droit de la famille, composé d'éminents spécialistes, qui s'est penché pendant quatre ans sur cette question. Je connais les études économiques qui ont été réalisées et je suis au courant du travail qui a été consacré à la rédaction de ces lignes directrices. Quand j'ai reçu copie du règlement, j'étais sceptique, mais je l'ai examiné, je l'ai étudié et je l'ai utilisé, et je crois qu'il donne de bons résultats.

À mon avis, ce qui importe c'est qu'il y ait des lignes directrices. Je dirais que nous devons mettre à l'essai n'importe quelles lignes directrices susceptibles de donner les résultats voulus. Si les résultats sont décevants, essayons d'autres lignes directrices.

Aucune compétence n'a élaboré un ensemble parfait de lignes directrices. Depuis 10 ans, nous menons tous des expériences. À mon avis, nous devrions adopter des lignes directrices et voir si elles nous conviennent. Si elles ne nous conviennent pas, nous pourrions mettre à l'essai le modèle de l'Île-du-Prince-Édouard. Si ce modèle ne donne pas de bons résultats, nous pourrions essayer celui de l'État de New York.

We have to start somewhere with guidelines and then hope to make the guidelines react to the times. I am not wedded to these particular regulations; I am wedded to the idea of guidelines.

Senator Cools: I am pleased that you have made that clarification. Your premise is that there is a need for guidelines. I think many people agree with that. However, I am very glad that you have made the clarification that it is not these guidelines which are really fostering your enormous enthusiasm. Your enthusiasm is being driven by the fact that you need the guidelines.

The Chair: Do you think that five years is soon enough?

Mr. Epstein: My memory was that it was four years, and I thought four years was the right time.

You must consider that this all gets settled by some of these cases going to the Ontario Court of Appeal and the Quebec Court of Appeal. Four to five years is about the right time. It will take that time for the courts to sort it out.

The Chair: Thank you very much, Mr. Epstein, for appearing today. I believe the committee has benefited from your presentation.

Honourable senators, we shall now proceed to other business of the committee. I have an order of reference from the Senate giving our Subcommittee on Veterans Affairs the right to examine certain matters relating to expediting the adjudication of pensions in respect of the Department of Veterans Affairs. To do that work, the subcommittee requires approval of its budget. Obviously, they cannot operate without a budget.

Senator Lavoie-Roux: Madam Chair, I move that we approve the budget of the Subcommittee on Veterans Affairs.

The Chair: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Nous devons commencer quelque part, adopter des lignes directrices et espérer pouvoir les adapter au fil des ans. Je ne suis pas partisan de ce règlement particulier; je suis partisan du concept de lignes directrices.

Le sénateur Cools: Je suis heureuse que vous nous ayez fourni cette précision. Votre hypothèse, c'est qu'il faut adopter des lignes directrices. Je crois que beaucoup se rallieront à cette idée. Toutefois, je suis très contente que vous nous ayez précisé que votre remarquable enthousiasme ne venait pas de ces lignes directrices en particulier. Ce qui vous réjouit, c'est l'idée d'adopter des lignes directrices.

La présidente: Croyez-vous que cinq ans est la période qui convient?

M. Epstein: Je crois me souvenir qu'on parlait de quatre ans, et une période de quatre ans me semblait adéquate.

Il faut penser que les choses se précisent lorsque certaines de ces affaires parviennent devant la Cour d'appel de l'Ontario et la Cour d'appel du Québec. Quatre ou cinq ans, c'est à peu près le délai qu'il faut prévoir. Il faudra donner quatre ou cinq ans aux tribunaux pour bien appliquer la loi.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Epstein. Je crois que le comité a tiré profit de votre exposé.

Mes honorables collègues et moi-même allons maintenant passer aux affaires du comité. J'ai reçu un ordre de renvoi du Sénat qui autorise notre Sous-comité des affaires des anciens combattants à examiner certaines questions qui touchent le traitement accéléré des demandes de pension au ministère des Affaires des anciens combattants. Pour s'acquitter de ce mandat, le sous-comité demande que l'on approuve son budget. De toute évidence, il ne peut pas fonctionner sans budget.

Le sénateur Lavoie-Roux: Madame la présidente, je propose que nous approuvions le budget du sous-comité des affaires des anciens combattants.

La présidente: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Les sénateurs: D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, December 12, 1996

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-41, to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Mabel M. DeWare (Chair) in the Chair.

OTTAWA, le jeudi 12 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Mabel M. DeWare (présidente) occupe le fauteuil.

[English]

The Chair: Honourable senators, I want to welcome this morning the Honourable Allan Rock, Minister of Justice and Attorney General of Canada. We are dealing with his bill, or the government's bill, Bill C-41, an act to amend the Divorce Act.

We are looking forward to hearing from you, Mr. Minister. Every once in a while during the testimony of the witnesses that have been before this committee, questions would arise that would have to be deferred until the appearance of the minister, so I imagine there will be some questions for you this morning. Do you have an opening statement, sir?

Hon. Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: If I may, I will make a brief statement. I have looked at some of the transcripts of your meetings, and, among other things, I will try to touch upon some of the principal concerns expressed during the hearings.

I want to say that the government regards this legislation as important. It is intended to modernize a system which we do not think is working at present. You have heard from other witnesses — if you did not, you should have — that the system for the establishment of child support amounts today in Canada is unpredictable, uneven, uncertain, and too often the payments are unmade. The strategy we have produced, of which Bill C-41 is an integral part, is intended to overcome those flaws and improve the plight of children in this country.

As you know, there are four elements to the strategy: The creation of guidelines; the change in the tax system; the doubling of the WIS, the working income supplement; and, lastly, increased efforts to ensure that payments are made by strengthening enforcement.

Rather than developing the general themes of which you have heard so much, I should like to turn directly to some of the concerns that have been raised at this committee.

First, let me speak to the question of timing, and why we are so interested in having this bill available to be proclaimed on January 1, 1997. The reality is that last March, when we announced this strategy for child support, we also said that it would come into effect on May 1 of 1997, which at that time seemed a long way away. In fact, we were criticized for leaving so much time between the date of the announcement and the date it would become effective. We chose May 1, 1997, because we thought that would leave enough time to go through the legislative process, to allow the provinces to prepare for the administration of the new system, to educate and train judges, lawyers and employees of the various levels of the government, and to allow parties to make orderly changes in their own arrangements when it came to support for their children.

The strategy involves amendments to various statutes, including some under the authority of the Department of Justice and some under the authority of the Department of Finance, and officials from both departments have worked together to make those changes happen simultaneously. For example, the guidelines are

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, je désire souhaiter la bienvenue ce matin à l'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Nous examinons le projet de loi d'initiative ministérielle C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce.

Nous nous réjouissons de vous accueillir, monsieur le ministre. Lors de l'audition de nos témoins, il nous a fallu à l'occasion reporter certaines questions jusqu'après votre comparution. Je m'attends donc à ce que les membres du comité aient plusieurs questions à vous poser ce matin. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire, monsieur le ministre?

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada: J'ai effectivement une brève déclaration à faire. Comme j'ai consulté la transcription de certaines de vos réunions, j'essaierai notamment de répondre aux principales préoccupations exprimées lors de ces séances.

J'aimerais au départ insister sur l'importance que le gouvernement attache à ce projet de loi qui vise à moderniser un régime qui fonctionne mal d'après nous à l'heure actuelle. Des témoins vous ont déjà dit — et s'ils ne l'ont pas fait, ils auraient dû le faire — que le régime de pensions alimentaires en vigueur actuellement au Canada est imprévisible et incertain. Trop souvent, les versements prévus ne sont pas faits. La stratégie envisagée dans le projet de loi C-41 consiste à palier ces lacunes et à améliorer le sort des enfants canadiens.

Comme vous le savez, cette stratégie comporte quatre éléments: l'établissement de lignes directrices; la modification du régime fiscal; le doublement du supplément du revenu gagné (SRG); et, enfin, le renforcement des mesures visant à s'assurer que les pensions alimentaires sont bel et bien versées.

Au lieu de revenir sur le fond du problème dont on vous a déjà longuement parlé, je répondrai aux préoccupations qui ont été exprimées devant le comité.

Permettez-moi d'abord de vous expliquer pourquoi nous tenons autant à ce que le projet de loi soit proclamé le 1^{er} janvier 1997. En mars dernier, lors de l'annonce de cette stratégie sur les pensions alimentaires, nous avons affirmé qu'elle entrerait en vigueur le 1^{er} mai 1997, date qui semblait alors très éloignée. En fait, on nous a critiqués parce que nous prévoyions un délai aussi long entre l'annonce et l'entrée en vigueur de la stratégie. Nous avons choisi cette date du 1^{er} mai 1997 parce que nous avons pensé que le processus législatif pourrait ainsi suivre son cours, que les provinces seraient en mesure de prendre les dispositions administratives voulues en prévision de l'entrée en vigueur du nouveau système, qu'on pourrait ainsi donner la formation voulue aux juges, aux avocats et aux employés des divers paliers de gouvernement et que toutes les parties intéressées pourraient apporter de façon ordonnée les changements prévus à leur régime de pensions alimentaires.

La stratégie suppose la modification de diverses lois dont certaines relèvent du ministère de la Justice et d'autres, du ministère des Finances. Les fonctionnaires des deux ministères ont joint leurs efforts pour s'assurer que ces changements entrent en vigueur simultanément. Ainsi, les lignes directrices tiennent

net of taxes, since the new tax treatment for child support is expected to come into force the same day as the guidelines. We want all this to happen at the same time.

Our objective has been to get the act adopted by January 1 of 1997 so that everything that is incidental to its implementation can occur. If the bill does not receive Royal Assent before that time, the regulatory process to introduce the child support guidelines will not commence as expected in early February. Once the guidelines are finalized through the regulatory process, federal officials must work with the provinces and territories on communication and implementation strategies and provide professional training for lawyers and judges. While some of this work has already started, it cannot be completed until the act is adopted.

Similarly, the provinces need time to enact their own guidelines. The provinces have the intention of enacting their own guidelines for proceedings within their own jurisdictions and they need our final version before they can do that.

I do not know that there is a great deal of difference between the number of days available to the House committee in relation to this legislation and the time available to this committee. Certainly before the House, a large number of witnesses were heard. They examined the bill in great detail. I have heard it suggested that honourable senators are being rushed or that the government is not being fair. I hope you do not think that. We have made every effort in the house to get this bill through and present it to you for your consideration in a timely fashion, and I hope you have found that the days available, and the hours in those days, have provided you with an opportunity to hear the full range of evidence in relation to these matters.

There is something else I should say about urgency. The package is intended to come into effect on May 1. Family law lawyers across Canada have been told that, and so have parents. Some people have made agreements, already executed, that are based on that date, that provide for a change, for example, when that date occurs. It would be regrettable if delay in the process forced us to put that date back and to cause added uncertainty in the lives of those individuals.

Furthermore, if we were to postpone the implementation of the tax change, we would be putting off the date on which Ottawa begins to collect additional revenue. The tax change results in Ottawa receiving additional revenue. It is our intention, as you know, to devote that revenue toward a doubling of the working income supplement. It is going to go from \$500 per family to \$1,000 per family in the period to July 1, 1998. That change is very significant. We are talking here about tax-free dollars. Over the next five years, we estimate it will put over \$1 billion of additional revenue into the hands of 700,000 lower-income working families in this country, one-third of which are single-parent families.

compte de l'incidence fiscale des changements étant donné que les dispositions fiscales portant sur les pensions alimentaires doivent entrer en vigueur le même jour que les lignes directrices. C'est ce que nous souhaitons.

Nous nous sommes donc donné comme objectif de faire adopter le projet de loi d'ici au 1^{er} janvier 1997 pour que sa mise en oeuvre puisse se faire de façon ordonnée. Si le projet de loi n'obtient pas la sanction royale d'ici là, la réglementation découlant des lignes directrices sur les pensions alimentaires ne pourra pas entrer en vigueur au début février comme prévu. Une fois que les lignes directrices auront été mises au point dans les règlements, les fonctionnaires fédéraux devront s'entendre avec leurs homologues des provinces et des territoires sur une stratégie de communication et de mise en oeuvre et donner la formation voulue aux avocats et aux juges. Une partie de ce travail est déjà en cours, mais il faudra que la loi soit adoptée pour qu'on puisse la terminer.

Les provinces, pour leur part, doivent disposer du temps voulu pour adopter leurs propres lignes directrices. Les provinces ont l'intention d'adopter leurs propres lignes directrices qui régiront les cas relevant de leur compétence, il leur faut pour cela la version finale de la loi.

Je crois que le comité de la Chambre n'a pas beaucoup plus de temps que ce comité-ci pour terminer son étude du projet de loi. Le comité de la Chambre a certainement déjà entendu un grand nombre de témoins. Il a étudié le projet de loi en détail. Certains soutiennent qu'on presse les honorables sénateurs de faire vite ou que le gouvernement est injuste. J'espère que ce n'est pas ce que vous croyez. Nous avons fait tout ce que nous pouvions à la Chambre pour que ce projet de loi franchisse les étapes voulues et qu'il vous soit renvoyé en temps opportun. J'espère que vous estimez avoir eu le temps voulu pour entendre tous les points de vue sur cette question.

Permettez-moi de revenir sur l'urgence qu'il y a à adopter le projet de loi. L'ensemble des mesures est censé entrer en vigueur le 1^{er} mai. C'est ce qui a été communiqué aux avocats pratiquant le droit familial au Canada ainsi qu'aux parents. Certaines personnes ont déjà signé des accords se fondant sur cette date, accord qui prévoit un changement à compter de celle-ci. Il serait regrettable que nous soyons forcés de reporter la date d'entrée en vigueur de la stratégie, ce qui créera encore plus d'incertitude dans la vie des intéressés.

En outre, si nous devons reporter la mise en oeuvre du changement à la loi sur l'impôt, nous retarderions la date à partir de laquelle Ottawa percevrait des recettes additionnelles. En effet, ce changement entraînera une augmentation des recettes fiscales du gouvernement fédéral. Comme vous le savez, nous comptons, grâce à cette augmentation des recettes, doubler le supplément du revenu gagné qui d'ici au 1^{er} juillet 1998, passera de 500 \$ par famille à 1 000 \$ par famille. Voilà un changement très important puisqu'il s'agit d'une somme nette d'impôts. Au cours des cinq prochaines années, nous croyons qu'au total 700 000 familles à faible revenu, dont le tiers sont des familles monoparentales, recevront ainsi des revenus additionnels de plus de un milliard de dollars.

The Chair: Mr. Minister, when did you say that \$1,000 will start?

Mr. Rock: It is at \$500 now. It will go to \$750 on July 1, 1997, and to \$1,000 by July 1, 1998.

I was saying — and I want Senator Jessiman to hear this — that this will put over \$1 billion of additional revenue into the hands of 700,000 lower-income working families in this country over the next five years, one-third of which are single-parent families. Yesterday's news announced a further disheartening development on the front of child poverty. They say another 110,000 Canadian children have now slipped below the poverty line. We all know that children are poor because their parents are poor, and we know that the children of single-parent families are most vulnerable of all. If we postpone this tax change, we put off the date by which we begin collecting revenue to fund these changes, and it may indeed affect the timetable for the increase of the working income supplement.

Therefore, when you ask why this is urgent, I say we are pursuing a settled course, determined in the spring of this year, intended toward the introduction, in an integrated fashion, of a number of changes that will work together in order to achieve important policy goals, and our obtaining them will be undermined rather quickly unless we can have the bill receive Royal Assent by January 1, 1997.

Let me deal with two other matters that I know are on your minds before I come to the end and welcome your questions. First, I understand that here, as elsewhere, the question has been asked why it is that the guidelines establish amounts that are to be paid in accordance with the paying parent's income.

The Chair: Like the grid, for instance.

Mr. Rock: Yes, and why they do not make any reference to the income of the receiving parent or the custodial parent. I am sure you have heard this before but I understand you are not all persuaded, so I will try my version and see if it is any more effective.

At the moment, the system in family law, if you are acting for a custodial or non-custodial parent, is that you gather all the receipts for clothing and food and heat and light and you take the income tax returns of both parties and you go before the court and, with all the bits of paper, you persuade the judge what it costs for this child every month, including the soccer lessons and the food for school, and then the court looks at the income of both parents and the court does the best it can to comply with section 15(8) of the Divorce Act. That is the process that has led to what I described at the beginning: a system that is uncertain, unpredictable, uneven, often unfair, with amounts that are too often unpaid. That is what we want to change.

La présidente: Monsieur le ministre, à compter de quand aura-t-on droit à ce 1 000 \$ supplémentaire?

M. Rock: Le supplément est actuellement de 500 \$. Il sera de 750 \$ le 1^{er} juillet 1997 et de 1 000 \$ le 1^{er} juillet 1998.

Je le répète — et je veux que le sénateur Jessiman m'entende bien — qu'au cours des cinq prochaines années, 700 000 familles à faible revenu dont le tiers sont des familles monoparentales recevront au total des revenus supplémentaires de un milliard de dollars. Hier, nous avons appris une autre mauvaise nouvelle au sujet de la pauvreté chez les enfants. La presse nous informe que 110 000 enfants canadiens de plus vivent maintenant en-dessous du seuil de la pauvreté. Nous savons tous que si les enfants sont pauvres, c'est parce que leurs parents le sont et nous savons aussi que la pauvreté chez les enfants est plus fréquente dans les familles monoparentales. Si nous reportons ce changement fiscal, nous reportons la date à partir de laquelle nous commencerons à percevoir des recettes nous permettant de financer ce changement. Cela aura sans doute une incidence sur l'échéancier prévu pour ce qui est de l'augmentation du supplément du revenu gagné.

À ceux qui se demandent donc pourquoi il est si urgent d'adopter maintenant ce projet de loi, je réponds qu'au printemps dernier, nous nous sommes fixé l'objectif de mettre en oeuvre des changements qui permettront d'atteindre des objectifs de politique importants, objectifs qui ne seront pas réalisés si la sanction royale n'a pas lieu d'ici au 1^{er} janvier 1997.

Permettez-moi maintenant de vous donner des précisions au sujet de deux autres points sur lesquels vous vous êtes penchés avant que je ne réponde à vos questions. Premièrement, je crois qu'on a demandé pourquoi les lignes directrices établissaient des montants calculés en fonction du revenu du parent versant la pension alimentaire.

La présidente: Comme le barème.

M. Rock: Oui, et pourquoi elles ne font pas mention du revenu du parent qui touche la pension alimentaire ou qui a la garde des enfants. Je sais qu'on vous l'a déjà expliqué, mais cette explication ne vous a pas tous convaincus. Voyons si je peux faire mieux.

Voici comment cela fonctionne actuellement. L'avocat qui représente soit le parent qui a la garde de l'enfant soit celui qui ne l'a pas, rassemble toutes les factures pour la nourriture, l'habillement, l'électricité et le chauffage ainsi que la déclaration de revenu des deux parties et essaye ensuite de persuader un juge que la somme réclamée correspond à ce qu'il en coûte chaque mois pour subvenir aux besoins d'un enfant, leçons de soccer et repas scolaires compris. Le tribunal étudie ensuite le revenu des deux parents et fait de son mieux pour respecter le paragraphe 15(8) de la Loi sur le divorce. C'est à ce processus qu'on peut attribuer le régime que je décrivais plus tôt: un régime incertain, imprévisible, non uniforme et souvent injuste. En outre, il arrive souvent que les pensions alimentaires ne sont pas versées dans le cadre de ce système. Voilà ce que nous voulons changer.

The approach that is before you now departs from that. It starts from the proposition that there is no fixed cost of raising a child. It is not going to do us any good to go all through the receipts and the bits of paper for every child in the country. It is costly, time-consuming, and it does not work. We have established that. You heard from Mr. Epstein yesterday, who for 25 years has been acting for parents in divorce and separation. You heard from Carol Curtis the day before that. Instead of the present system, we propose a new approach.

We have spent six years with the provinces and territories and other interested groups in developing this approach. We started in 1990, and finished in March of 1996. In the course of that time, we looked at economic studies about the cost of raising children. The conclusion to which those economists came, based on research, is that there is no fixed cost but that, regardless of the person's income, there is an average proportion of income that parents spend on raising their kids. Whether they make \$30,000 or \$80,000 or \$160,000, there is an average proportion of income that parents typically spend on children. These guidelines apply that proportion to the income of the non-custodial parent.

What about the custodial parent? Why should he or she not have to contribute? That person does contribute, because the standard of living of the child and the parent who has custody are inseparable. It is impossible to look differently at my standard of living and at the standard of living of my children. They are the same, because I live with them.

We have started from the presumption that the custodial parent also spends the same average proportion of his or her income on the children. When you put those two together, you end up with what we are trying to achieve, at least in theory, which is that the child, both after separation and before, should have a standard of living that reflects the income of both parents.

Let me give you an example. Suppose you had two parents making \$50,000 a year each, and you had a child living in that household. That child would have a standard of living that reflected parents with a total income of \$100,000 before taxes. Suppose they separate. The child stays with one. The grid applies the average proportion to the other and the result should be that the child, both after separation and before, has a standard of living that reflects the income of both parties, because the same average proportion will be required of the non-custodial parent.

Suppose the non-custodial parent gets a raise to \$80,000. The grid would have it that that person pays the average proportion of \$80,000. That is the way it should be because if those parents were living together and the total income was not \$100,000 but \$130,000, the child's standard of living would reflect that total.

Suppose the custodial parent's income goes to \$80,000, and the non-custodial parent's income remains at \$50,000. The child lives with the custodial parent. Their standard of living is inseparable. The child will gain from that parent's income increase because the custodial parent is deemed to spend the average proportion of his or her income on the child. Again, just as before separation, the

Le régime qui vous est proposé ne correspond pas à l'ancien régime. Il repose sur le principe que les dépenses qui découlent du fait d'élever un enfant ne sont pas fixes. Il ne sert à rien d'étudier toutes les factures se rapportant à tous les achats effectués pour tous les enfants de notre pays. C'est un processus long et coûteux qui ne donne pas de résultats. On vous l'a déjà dit. C'est ce que vous a dit M. Epstein hier, lui qui depuis 25 ans représente des parents séparés ou en instance de divorce. C'est aussi ce que vous a dit Carol Curtis la veille. Nous proposons un nouveau régime.

Nous avons mis six ans à mettre au point ce régime en collaboration avec les provinces, les territoires et les groupes intéressés. Les négociations à cet égard amorcées en 1990 ont abouti en mars 1996. Nous avons étudié les études établissant ce qu'il en coûte pour élever un enfant. Les économistes qui ont mené ces études concluent qu'on ne peut pas établir un coût fixe, mais que quel que soit le revenu des parents, on peut établir ce qu'ils dépensent en moyenne pour élever leurs enfants, et cela qu'ils gagnent 30 000, 80 000 ou 100 000 \$. On se sert donc de cette moyenne pour établir la pension alimentaire que doit verser le parent qui n'a pas la garde des enfants.

Qu'en est-il du parent qui a la garde des enfants? Ne devrait-il pas contribuer quelque chose? Cette personne contribue effectivement quelque chose parce que le niveau de vie de l'enfant et du parent avec lequel il vit, sont inséparables. On ne peut pas faire une distinction entre mon niveau de vie et celui de mes enfants. Nous avons le même niveau de vie parce que nous vivons ensemble.

Nous partons de l'hypothèse que le parent qui a la garde de l'enfant consacre en moyenne la même tranche de son revenu aux enfants. Lorsqu'on additionne ces deux sommes, on obtient le résultat que nous cherchons à atteindre c'est que, en théorie, tant avant la séparation qu'après celle-ci, le niveau de vie des enfants reflète le revenu des deux parents.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Supposons que deux personnes gagnent 50 000 \$ chacune par an et qu'elles aient un enfant. Le niveau de vie de cet enfant serait fonction du fait que ces parents gagnent un revenu total de 100 000 \$ avant impôt. Supposons qu'ils se séparent et que la garde de l'enfant soit confié à l'un d'entre eux. On calcule en fonction du barème la somme qu'un parent devrait verser à l'autre pour que le niveau de vie de l'enfant, tant avant la séparation qu'après celle-ci, reflète le revenu de ses deux parents.

Supposons que le revenu du parent n'ayant pas la garde de l'enfant passe à 80 000 \$. La moyenne à payer sera calculée en fonction du revenu de 80 000 \$. En effet, si les parents vivaient ensemble, le revenu total ne serait plus de 100 000 \$, mais de 130 000 \$ et le niveau de vie de l'enfant refléterait ce revenu total.

Supposons que le revenu du parent qui a la garde de l'enfant passe à 80 000 \$ alors que celui du parent qui n'a pas la garde de l'enfant reste 50 000 \$. Le niveau de vie de l'enfant est inséparable du niveau de vie du parent avec lequel il vit. L'enfant profitera du fait que le revenu du parent avec lequel il vit a augmenté parce qu'on considère que ce parent va dépenser ce que

child enjoys a standard of living that reflects the total income of both parties.

That does not mean that the non-custodial parent's support payments should decrease, just because the custodial parent's income has gone up to \$80,000. It should not decrease, because they want that child to have the standard of living reflecting \$130,000, and it would not if we decreased the support being paid by the parent making \$50,000. That is the theory. To me, it is compelling. It gets us away from the bits of paper, trying to determine what so and so spent for soccer last week for the child or what the dry cleaning cost is for this child. It gets to us the economic average, which is scientifically determined. It proceeds on assumptions that are based in common sense, and it is intended to buffer the child's standard of living from the effects of separation. That is the theory.

The last thing I want to talk about is section 15(8). We are asked: Why would you repeal 15(8)?

The Chair: It is the "motherhood" section.

Mr. Rock: People say it is absolutely the source of all wisdom and fairness in family law. However, section 15(8) is the cornerstone of the present system. That is the source of the present problem. When I began, I described the present system for child support as unpredictable, uneven, often unfair, and too often unpaid. That is the reality at the moment because section 15(8) gives jurisdiction to the court in every particular case to look at the income of each party and poke through the bits of paper and all the receipts and do the best it can in exercise of discretion in determining what is fair in that particular case.

We have decided to go in another direction. We have decided to codify through the grids what is fair in these cases, based on income. The grids provide amounts. To that extent, they take discretion away from the individual judge in the specific case. We want to get away from the costly, time-consuming, argument-based approach of the present system, where you pay the likes of me as a family lawyer to walk into court for two days and argue about what the amount should be. We want to take it out of that forum and put it in the regulations to the Divorce Act.

Section 15(8) says, in effect, that the court shall exercise its discretion in each case. We want to get rid of that and establish the grid. As Mr. Epstein told you, it is virtually unanimous among common law jurisdictions in this world that the guidelines are a better way to go, because they are more uniform and predictable, they are less costly, they take an issue off the table, and make it more likely that the parties will resolve their differences, and they are better for the kids.

How can we have the two coexist: a section in the statute that tells the judge in every case to exercise his or her discretion to do what is fair, and, in the regulations, a grid that establishes guidelines based on income, adjusted only if there is undue hardship or additional expenses. You cannot have them live together, so we have taken out section 15(8) and are proposing the guidelines and the grids by regulation, and we say that those amounts in the grid do reflect the principle in section 15(8):

dépenserait quelqu'un ayant son revenu pour élever un enfant. Encore une fois, tout comme avant la séparation, l'enfant a un niveau de vie qui reflète le revenu total de ses parents.

Le fait que le revenu du parent qui a la garde de l'enfant est passé à 80 000 \$ ne signifie pas que la pension alimentaire versée par l'autre parent devrait diminuer. En effet, cet enfant devrait maintenant avoir un niveau de vie qui reflète le fait que le revenu total de ses parents est maintenant de 130 000 \$, ce qui ne serait pas le cas si le parent gagnant 50 000 \$ réduisait la somme qu'il verse à l'autre parent. Voilà pour la théorie. Pour ma part, je trouve l'argument irréfutable. De cette façon, on n'a plus à compiler toutes les factures et à se demander qui a payé pour les leçons de soccer la semaine dernière ou combien il en coûte pour faire nettoyer les vêtements d'un enfant. On se fonde sur une moyenne économique établie scientifiquement. Le régime est fondé sur le bon sens et vise à assurer à l'enfant le même niveau de vie qu'avant la séparation. Voilà la théorie.

Enfin, je veux vous parler du paragraphe 15(8). On nous a demandé pourquoi nous voulions abroger le paragraphe 15(8).

La présidente: C'est l'article inattaquable.

M. Rock: Cet article représente pour certains la source de toute sagesse et d'équité en matière de droit familial. Or, le paragraphe 15(8) est la pierre angulaire du régime actuel. Voilà la source du problème. Au début, j'ai dit que le régime actuel était imprévisible, manquait d'uniformité et était souvent injuste. En outre, il arrive souvent que les pensions alimentaires ne soient pas versées. Cette situation est attribuable au fait que le paragraphe 15(8) permet au tribunal d'étudier le revenu de chaque partie, d'examiner toutes les factures et ensuite d'établir la pension alimentaire qui est jugée juste.

Nous avons décidé d'opter pour une autre formule. Nous avons établi un barème permettant d'établir la pension alimentaire juste à verser en fonction du revenu. Le barème fixe des sommes. Dans cette mesure, il réduit la marge de manoeuvre des juges. En vertu du régime actuel qui est long et coûteux, les avocats spécialistes du droit de la famille vont pendant deux jours présenter leurs arguments à un juge. Nous voulons que le barème fasse partie du règlement adopté aux termes de la Loi sur le divorce.

Le paragraphe 15(8) énonce que le tribunal exercera son pouvoir discrétionnaire dans chaque cas. Nous voulons remplacer cela par le barème. Comme M. Epstein vous l'a dit, presque tous les pays de la common law reconnaissent la supériorité des lignes directrices sur ce régime parce que celles-ci sont uniformes et prévisibles, que leur application est moins coûteuse et qu'elles donnent un moyen aux deux parties de régler leurs différends dans l'intérêt de leurs enfants.

Comment un article donnant toute discrétion à un juge sera-t-il conciliable à un règlement établissant un barème fondé sur le revenu et dont on ne pourrait s'écarter que s'il plaçait une des parties dans une situation démesurément difficile ou que si des dépenses additionnelles doivent être prises en compte? C'est impossible. Voilà pourquoi nous proposons d'abroger le paragraphe 15(8) et de le remplacer par les lignes directrices ainsi que le barème. Les montants prévus dans le barème reflètent le principe

namely, an equitable allocation between parents based on their financial ability. It is reflected in the grid.

We are not losing anything. We are strengthening the very principle for which some are arguing.

I will conclude by saying the following: First, I do not think anyone is going to argue that the present system does not need improvement; second, everywhere in the common law world, governments are turning to guidelines to make the system fairer, simpler, less expensive and more uniform; third, there are witnesses both you and the house committee have heard, who know what they are talking about, who strongly support these proposals. I do not know if you heard from the Canadian Bar Association or from the Advocates Society.

Senator Cools: We have not had time.

Mr. Rock: Madam Chair, those witnesses appeared before the house committee. You heard Mr. Epstein say yesterday, with all his experience, that this strategy will work.

Senator Cools: Let us hear them.

Mr. Rock: When it comes to child support and matters affecting family law, we are going to find that everyone has his own approach, and sometimes people believe very strongly in their own approach. Later today you are going to hear from Mr. Finnie, who has his own theory about how things should be done. He worked with the Department of Justice in the early days of the guidelines. Mr. Finnie has his own theory, and it is a fine theory, but in the final analysis the preponderant view was not in its favour. They took a slightly different direction. You will hear him describe his theory. Everyone has a theory.

However, in the final analysis, the government has to decide, and the government has to act in what it thinks is the best interests of children. I believe this package reflects the broad consensus in the family bar. I have been across the country speaking with family law lawyers. They are not unanimous, senator, but I believe this bill reflects a consensus.

I also do not think the committee should be distracted by the issues of access or custody. We are not talking about access and custody in this bill; we are talking about child support. In my view, it would be a grave error in judgment and bad public policy to mix the two. Just because two adults quarrel about matters between them does not mean you will cut off payments to a child. That child has to eat whether or not the adults are mature, or whether or not they can resolve their differences. I do not think we should mix access and child support. Courts do not and we should not.

dont s'inspire le paragraphe 15(8), soit que chaque parent assume une part proportionnelle à son revenu, des dépenses liées au fait d'élever un enfant. Voilà ce que reflète le barème.

Nous ne perdons rien. Nous renforçons le principe même que certains défendent.

Permettez-moi de conclure en disant ceci: premièrement, personne ne conteste le fait qu'il est nécessaire d'améliorer le régime actuel; deuxièmement, dans tous les pays de la common law, les gouvernements optent pour les lignes directrices parce qu'elles permettent au régime d'être plus simple, plus juste, moins coûteux et plus uniforme; troisièmement, votre comité ainsi que le comité de la Chambre a entendu des spécialistes du sujet qui appuient sans réserve nos propositions. Je ne sais pas si vous avez entendu les représentants de l'Association canadienne du Barreau ou la Advocates Society.

Le sénateur Cools: Nous n'avons pas eu le temps voulu pour le faire.

M. Rock: Madame la présidente, ces témoins ont comparu devant le comité de la Chambre. M. Epstein, qui a une vaste expérience dans ce domaine, vous a dit hier que cette stratégie donnerait de bons résultats.

Le sénateur Cools: J'aimerais que nous entendions ces témoins.

M. Rock: En matière de pension alimentaire et de droit de la famille, nous avons tous certaines idées auxquelles nous tenons parfois beaucoup. Au cours de la journée, vous allez entendre le témoignage de M. Finnie qui vous présentera sa propre conception du régime idéal. Il travaillait avec le ministère de la Justice au moment où on a commencé à élaborer les lignes directrices. M. Finnie a une théorie excellente, mais ce n'est pas celle qui a été retenue. On a opté pour une autre formule. Il vous décrira sa théorie. Tout le monde en a une.

En fin de compte, c'est le gouvernement qui doit cependant prendre une décision et qui doit proposer un régime qui protège les intérêts des enfants. Je crois que le régime que nous proposons a l'aval de la majorité des spécialistes du droit de la famille. J'ai discuté de la question avec des avocats qui se spécialisent dans ce domaine dans tout le pays. Ils ne sont pas unanimes, sénateur, mais je crois qu'on peut dire que ce projet de loi reflète un consensus parmi eux.

Je ne crois pas que le comité devrait se laisser distraire par la question de la garde des enfants ou de l'accès aux enfants. Ce n'est pas sur quoi porte ce projet de loi, mais sur les pensions alimentaires. À mon avis, on commettrait une grave erreur de jugement et on aboutirait à une mauvaise politique gouvernementale si on confondait ces deux questions. Le fait que deux adultes ne s'entendent pas ne signifie pas qu'on va cesser de payer sa pension alimentaire. Un enfant doit manger, que ses parents se comportent en adultes ou non ou qu'ils puissent régler leurs différends ou non. À mon avis, il ne convient pas de mêler l'accès aux enfants et la pension alimentaire. Ce n'est pas ce que font les tribunaux et ce n'est pas ce que nous devrions faire.

That is not to say that access and custody do not need improvement. I am not persuaded that they can be resolved through changes to statute law. Many strategies have to be employed. This bill does not deal with access and custody, it deals with child support, which is where the focus should be.

Built into this bill are measures that will ensure that it is continuously monitored. There will be an advisory committee with broad representation to look at the way it is being implemented, to examine the amounts and to find out whether changes are required. We will make mid-course corrections as we proceed. The great advantage is that the bulk of this is through regulations so those changes can be made in a flexible way, quickly. That, too, is for the benefit of the children.

That is all I want to say in opening. I welcome the committee's questions. I regard this legislation as extremely important. I hope you will be able to deal with it in the time available.

Senator Jessiman: Thank you, Mr. Rock, for coming this morning. This legislation has been before this committee for less than two weeks. It has been studied by yourself and others in the bureaucracy for six years. I have read a lot about it. I understand a little more now compared with when I started. However, there is so much more I want to know.

Is it not true that you have chosen a set of guidelines and that in the world today there are about 20 different sets of guidelines from which you could have selected? Is that your understanding? That is what we were told yesterday by Mr. Epstein.

Mr. Rock: If Mr. Epstein said it, I am sure it is true. The fact is there are all kinds of approaches. As I said earlier, everyone has his own view as to which approach is best.

Senator Jessiman: My problem is that we have been given only the one set. In examining the lawyers from your department, all of which, very interestingly, were female —

Mr. Rock: How is that relevant, senator? I saw that in the transcript.

Senator Jessiman: It was noted by a senator on the other side.

Mr. Rock: How is it relevant?

Senator Jessiman: Only to the extent that 85 per cent of the people who are custodial parents, we are told, are female.

Mr. Rock: How does that relate to the gender of the lawyers working on the brief?

Senator Cools: Don't let him trap you.

Madam Chair, this is improper.

Il ne faut pas en déduire que tout est parfait pour ce qui est de la garde des enfants et de l'accès à ceux-ci. Je ne suis cependant pas sûr qu'on puisse améliorer les choses à cet égard par voie législative. Il faudra avoir recours à de nombreuses stratégies. Le projet de loi ne porte pas sur la garde des enfants ni l'accès à ceux-ci, mais sur les pensions alimentaires. C'est d'ailleurs ce sur quoi il devrait porter.

Certaines dispositions du projet de loi prévoient un examen continu de cette mesure législative. Un comité consultatif composé de représentants de divers milieux examinera la façon dont il est mis en oeuvre, se penchera sur les montants figurant dans le barème et décidera des changements à apporter au régime. Nous rectifierons le tir au besoin en cours de route. Puisque la plupart des changements au régime seront apportés par voie réglementaire, il sera possible d'apporter les correctifs voulus de façon souple et rapide. Voilà qui est également à l'avantage des enfants.

Cela met fin à ma déclaration préliminaire. Je suis maintenant prêt à répondre aux questions du comité. J'attache la plus haute importance à ce projet de loi. J'espère que vous pourrez terminer son étude dans les plus brefs délais.

Le sénateur Jessiman: Je vous remercie, monsieur Rock, de votre présence ici ce matin. Notre comité étudie ce projet de loi depuis moins de deux semaines. Vos collaborateurs et vous-même étudiez la question depuis six ans. J'ai beaucoup lu sur ce sujet. Je m'y retrouve maintenant un peu mieux qu'au début. Je continue cependant à m'interroger au sujet de certains aspects du projet de loi.

N'est-il pas vrai que vous avez choisi un ensemble de lignes directrices, mais qu'il existe dans le monde entier 20 ensembles de ce genre? Le saviez-vous? C'est ce que nous a dit hier M. Epstein.

M. Rock: Si M. Epstein l'a dit, je suis sûr que c'est vrai. Il existe effectivement de nombreuses façons d'aborder la question. Comme je l'ai dit plus tôt, chacun a son idée quant à celle qui est la meilleure.

Le sénateur Jessiman: Le problème, c'est qu'on nous a présenté un seul ensemble de lignes directrices. Lorsque nous avons posé des questions aux avocats de votre ministère qui, ce qui me paraît très intéressant, étaient toutes des femmes...

M. Rock: Je ne comprends pas où vous voulez en venir, sénateur. J'ai vu effectivement que c'était le cas en lisant le compte-rendu de vos délibérations.

Le sénateur Jessiman: C'est un sénateur de l'autre côté qui l'a remarqué.

M. Rock: Je ne comprends toujours pas.

Le sénateur Jessiman: On nous a dit que 85 p. 100 des parents qui ont la garde des enfants sont des femmes.

M. Rock: Et en quoi cela a-t-il quelque chose à voir avec le sexe des avocats qui ont travaillé sur ce dossier?

Le sénateur Cools: Ne tombez pas dans le panneau.

Madame la présidente, cela ne devrait pas être permis.

Senator Jessiman: We think you have been influenced by some of the women's groups. That is what we are saying.

Senator Cools: Feminist groups.

Mr. Rock: There is some noise in the background, Madam Chair.

Senator Cools: I will be happy to repeat it for you.

Mr. Rock: Senator, you are suggesting —

Senator Jessiman: I was not suggesting.

Mr. Rock: You are. You are suggesting that because lawyers working on the brief are of a certain gender they will bring a certain approach. Is that what you are saying?

Senator Jessiman: That may well be.

Mr. Rock: That is remarkable. That is just remarkable.

Senator Jessiman: The bureaucrats have had six years and I understand that the bill has been in the House since last June. We have had it for eight days.

Mr. Rock: Just a second now; before we leave that point, Madam Chair, this got to the House committee on October 3 and left the House committee on October 29.

Senator Cools: When did it gets to the Commons?

Mr. Rock: The committee before the House had the opportunity to call a large number of witnesses. I think they worked sometimes six or seven hearing hours a day. They were able to hear the witnesses and satisfy themselves about all these complex matters.

I do not think committees have to repeat the six years of work on the policy. I do not think that is what the Senate committee is here for. I think there is ample opportunity to hear witnesses who can explain these things to you.

Senator Cools: This committee is the master of its own proceedings and its own faith. Thank you very much, minister.

Mr. Rock: I am answering questions, Madam Chair, notwithstanding the noise in the background.

Senator Cools: I am not noise in the background.

The Chair: Senators, we only have the minister until 10:00. We know we have a lot of questions. I would like you to get to the questioning, please.

Senator Jessiman: I have asked a question.

Senator Cools: He is trying to ask questions.

Senator Jessiman: In any case, you do not know that there are other sets of guidelines. You just say that, because Mr. Epstein said there are 20 and you would believe him.

Mr. Rock: There are other systems of child support guidelines.

Senator Jessiman: Did the department look at them?

Le sénateur Jessiman: Nous pensons que vous avez cédé aux pressions des groupes de femmes. Voilà ce que nous disons.

Le sénateur Cools: Des groupes féministes.

M. Rock: Je suis distrait par le bruit de fond, madame la présidente.

Le sénateur Cools: Je serais heureuse de vous répéter ce que je viens de dire.

M. Rock: Sénateur, vous laissez entendre...

Le sénateur Jessiman: Je ne laisse rien entendre.

M. Rock: Mais si. Vous laissez entendre que les avocats qui ont travaillé sur ce dossier ont adopté une certaine approche parce qu'elles étaient des femmes. Est-ce bien ce que vous dites?

Le sénateur Jessiman: C'est peut-être le cas.

M. Rock: Je n'en reviens pas.

Le sénateur Jessiman: Les fonctionnaires ont mis six ans à préparer ces lignes directrices et je crois comprendre que la Chambre est saisie de ce projet de loi depuis juin dernier. Nous, on nous donne huit jours pour l'examiner.

M. Rock: Un instant, je vous prie, madame la présidente. J'aimerais préciser que la question a été renvoyée au comité de la Chambre le 3 octobre dernier et que celui-ci a terminé son étude le 29 octobre.

Le sénateur Cools: Quand le projet de loi a-t-il été déposé à la Chambre?

M. Rock: Le comité de la Chambre a eu l'occasion de convoquer un grand nombre de témoins. Je crois qu'il a même parfois siégé de six à sept heures par jour. Le comité a entendu des témoins qui l'ont aidé à comprendre ces questions complexes.

Je ne pense pas que les comités parlementaires doivent reprendre tout le travail accompli pendant les six dernières années. Je ne pense pas que ce soit la raison d'être du comité sénatorial. Je crois que vous avez amplement le temps d'entendre des témoins qui vous donneront les explications voulues.

Le sénateur Cools: Personne ne peut dicter au comité ce qu'il doit faire, monsieur le ministre.

M. Rock: Je réponds aux questions, madame la présidente, malgré le bruit de fond qui continue.

Le sénateur Cools: Je ne suis pas un bruit de fond.

La présidente: Sénateurs, le ministre doit partir à 10 heures. Nous savons que nous voulons lui poser beaucoup de questions. Je vous prie de poser vos questions.

Le sénateur Jessiman: J'ai une question à poser.

Le sénateur Cools: Il essaie de poser des questions.

Le sénateur Jessiman: Vous savez donc qu'il existe d'autres lignes directrices. Vous venez de dire que si M. Epstein a dit qu'il y en avait 20, il avait sans doute raison.

M. Rock: Il existe effectivement d'autres lignes directrices portant sur les pensions alimentaires.

Le sénateur Jessiman: Le ministère les a-t-il étudiées?

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: How many would the department have looked at?

Mr. Rock: I do not know. Did you ask the lawyers when they were before the committee?

Senator Jessiman: No, I did not.

Mr. Rock: I will ask them for you.

Senator Cools: We are asking you, minister.

Senator Jessiman: Your lawyers did not tell us. They only told us that you have one set of guidelines and Quebec has another set. I want to ask you about Quebec, if you know. Have you made an agreement with Quebec yet?

Mr. Rock: No. It is under discussion.

Senator Jessiman: You expect to make an agreement, do you not?

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: Is it also true that in its guidelines Quebec takes into account the income of both parents?

Mr. Rock: Yes, they do. Was this not gone into?

Senator Phillips: Madam Chair, the noise from the witness is distracting.

Mr. Rock: I beg your pardon.

Senator Phillips: I said the noise from the witness is distracting the committee.

Senator Jessiman: This is serious business.

Mr. Rock: Is it?

Senator Jessiman: Yes, and I am very serious.

Mr. Rock: Senator, I think that the Quebec proposal is to have regard to the incomes of both parents, yes.

Senator Jessiman: We have not had a chance, although perhaps the other committee did, to look into what Quebec is doing, because one of the main problems we are finding is that people are complaining about the fact that you are not considering both incomes when determining what the child support should be. I understand your argument now, something which I did not before. Obviously, Quebec thinks it should be taken into account. We would like the opportunity to learn something about that. I do not think that is unreasonable. Do you?

Mr. Rock: I think you should do what you think you have to do. I have told you what our constraints and objectives are. I have also told you why there are practical reasons for us wanting to get this bill adopted by January 1. I hope that you have time to do whatever it is you think you have to do in order to do your job.

Senator Jessiman: You have said that under the present system the awards that are made are unfair and uncertain. That is because there are different judges across the country who are hearing

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Combien en a-t-il étudié?

M. Rock: Je l'ignore. Avez-vous posé la question aux avocats qui ont comparu devant le comité?

Le sénateur Jessiman: Non, je ne l'ai pas fait.

M. Rock: Je leur poserai donc la question en votre nom.

Le sénateur Cools: C'est à vous que nous posons la question, monsieur le ministre.

Le sénateur Jessiman: Vos avocats ne nous ont pas dit qu'il existait d'autres lignes directrices. Tout ce qu'ils nous ont dit, c'est que le gouvernement fédéral proposait certaines lignes directrices et que le Québec en avait d'autres. Permettez-moi de vous poser une question se rapportant aux lignes directrices du Québec. Avez-vous conclu une entente avec le Québec?

M. Rock: Non, c'est en cours de discussion.

Le sénateur Jessiman: Vous pensez signer une entente, n'est-ce pas?

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Est-il exact que les directives du Québec tiennent compte du revenu des deux parents?

M. Rock: Effectivement. Est-ce que cela n'a pas été précisé?

Le sénateur Phillips: Madame la présidente, le témoin fait du bruit et cela nous distrait.

M. Rock: Je vous demande pardon.

Le sénateur Phillips: J'ai dit que le témoin faisait du bruit et que cela distrait le comité.

Le sénateur Jessiman: C'est une affaire très sérieuse.

M. Rock: Vraiment?

Le sénateur Jessiman: Oui, et je suis très sérieux.

M. Rock: Sénateur, je crois effectivement que la proposition du Québec tient compte du revenu des deux parents.

Le sénateur Jessiman: L'autre comité en a peut-être eu l'occasion, mais pour notre part, nous ne nous sommes pas penchés sur les projets du Québec, car un des principaux problèmes dont les gens se plaignent c'est que vous ne tenez pas compte du revenu des deux parents pour déterminer la pension alimentaire pour enfants. Je comprends maintenant vos arguments, ce qui n'était pas le cas avant. De toute évidence, le Québec considère qu'il faut en tenir compte. Nous aimerions nous informer sur cette question. Est-ce que cela vous semble déraisonnable?

M. Rock: À mon avis, vous devez faire ce que vous jugez bon. Je vous ai expliqué qu'elles étaient nos contraintes et nos objectifs. Je vous ai expliqué également les raisons pratiques que nous avons de vouloir faire adopter ce projet de loi d'ici au 1^{er} janvier. J'espère que cela vous donnera le temps de faire ce que vous jugez bon pour accomplir votre travail.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit que le système actuel accordait des pensions d'une façon injuste et inégale. Cela tient au fait que chaque cas est différent et est entendu par un juge

different situations, et cetera. I agree that that is the case today. However, you are saying this new system will correct all that.

Mr. Rock: No system will be perfect, senator. What we are proposing is to move from a system in which lawyers are paid case by case to go to judges one by one for children individually, arguing to come up with specific amounts that vary from family to family, from courtroom to courtroom and from province to province. We will move from that system to one in which everybody in the country will know what the standard amounts are, which are presumed to be paid depending upon income levels. I think that will add far more predictability, uniformity and fairness than exists at present. I believe it will result in an average across-the-board increase in the amounts being paid for children. Coupled with the tax changes and the other measures, that will result in a system that is much fairer for kids overall.

Will it be perfect? No. Indeed, we have built in an advisory committee that will monitor them day by day and month by month. If changes have to be made, we will make them. It is a lot better than what we have at the moment.

Senator Jessiman: There is nothing in this measure to give any parent who has partial custody — for example, 40 per cent of the time — any credit for the amount that he spends on the child.

Mr. Rock: Of course there is.

Senator Jessiman: There is?

Mr. Rock: There is the undue hardship provision.

Senator Jessiman: That does not necessarily make an undue hardship. The person may well be financially able to afford that, but it is just costing him that much more.

Mr. Rock: If there are undue —

Senator Jessiman: A hardship is a difference in what is fair.

Mr. Rock: Hang on a second, senator. Undue hardship includes, for example, extraordinary access costs, or costs associated with the exercise of access. In any event, if the court determines that the custody is enjoyed by one parent but the access enjoyed by the other is such that it would result in undue hardship if the amounts in the grid were to be paid, then the court can make that determination.

Senator Jessiman: I know that. I am not suggesting it is a hardship. I am suggesting it is unfair.

Mr. Rock: Why is it unfair, senator?

Senator Jessiman: It is unfair to both sides, or it could be. In one case, we have a family that is separated and the man never sees his children, and in the other the man has his children perhaps forty per cent of the time, but the men contribute the same amount in both cases. The man in one case never sees his children; he never chooses to see his children. Therefore, that family gets "X" dollars. The other man spends four days a week with his children and pays the same kind of money. The family benefits from that. The two families are getting quite different

différent. Je reconnais que c'est la situation actuelle. Toutefois, vous nous dites que le nouveau système corrigera cette situation.

M. Rock: Sénateurs, il n'y a pas de système parfait. Ce que nous proposons, c'est de remplacer un système qui oblige à payer des avocats pour passer devant un juge et défendre la cause de chaque enfant individuellement, ce qui donne des résultats différents selon les familles, selon les tribunaux, selon les provinces. Nous allons supprimer cela et adopter un système qui prévoira des sommes fixes dans chaque cas, des sommes qui dépendront des revenus. Cela deviendra beaucoup plus prévisible, plus uniforme et plus équitable. À mon avis, dans l'ensemble, les sommes versées pour les enfants vont augmenter. Si on ajoute à cela les modifications fiscales et autres mesures, le système deviendra beaucoup plus équitable pour l'ensemble des enfants.

Le système sera-t-il parfait? Non. En fait, nous avons prévu un comité consultatif qui surveillera la situation d'un jour à l'autre, d'un mois à l'autre. Si des changements s'avèrent nécessaires, nous les apporterons. C'est bien préférable à la situation actuelle.

Le sénateur Jessiman: Il n'y a rien dans cette mesure qui permette d'accorder un crédit à un parent qui a la garde partielle de ses enfants, par exemple, 40 p. 100 du temps, un crédit pour ce qu'il dépense.

M. Rock: Certainement, c'est prévu.

Le sénateur Jessiman: C'est prévu?

M. Rock: Il y a une disposition pour les situations particulièrement difficiles.

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas forcément une situation particulièrement difficile. Le parent en question a peut-être les moyens de dépenser ce qu'il dépense, mais cela lui coûte plus cher.

M. Rock: Dans les cas difficiles...

Le sénateur Jessiman: Il y a une différence entre ce qui est difficile et ce qui est équitable.

M. Rock: Attendez un instant, sénateur. Ces cas particulièrement difficiles comprennent, par exemple, des coûts particuliers pour avoir accès à l'enfant. De toute façon, si le tribunal donne la garde à un parent, mais si en même temps le droit de l'autre parent pose un problème particulièrement difficile, le tribunal peut décider de changer la somme prévue par le barème.

Le sénateur Jessiman: Je le sais. Je ne prétends pas qu'il s'agisse d'un cas difficile, je considère que c'est injuste.

M. Rock: Pourquoi est-ce injuste, sénateur?

Le sénateur Jessiman: C'est injuste pour les deux parties, ou cela pourrait l'être. Dans un cas, voilà une famille qui est séparée, et le père ne voit jamais ses enfants. Dans un autre cas, le père voit ses enfants 40 p. 100 du temps, mais dans les deux cas, il verse exactement la même pension alimentaire. Dans un cas, le père ne voit jamais ses enfants, c'est sa décision. Cette famille reçoit «X» dollars. L'autre père passe quatre jours par semaine avec ses enfants et il paye le même montant. La famille en profite. Les deux familles reçoivent des sommes très différentes. C'est

amounts. It is unfair to both. It is unfair to the one that is paying. It is unfair to the other family that is receiving, because they are not receiving the same amount.

Mr. Rock: First, if they have substantially equal custody of the children —

Senator Jessiman: And we were told that was 50 per cent by your people.

Mr. Rock: If it is substantially equal, then the court, as you know, can regard that as joint custody and depart from the guidelines. If in any particular case there is hardship made out, the court can be asked to depart from the guidelines as well.

I do not think we can build a system around the kind of unusual situation you have described. Let us go for the average. Let us go for the typical case. Let us do what we can for kids working from a common sense basis.

Senator Jessiman: You could by just —

Mr. Rock: Let me add one other thing, senator. People talk about access. They should also point out, as was evidenced before the house committee, that one of the problems with access is the undue costs for the custodial parent when the access is not exercised. In many, many cases the non-custodial parent with access rights does not exercise them. The custodial parent has the expense involved in having the child for the period when access would otherwise be exercised by the other spouse.

Senator Jessiman: You are saying, if it is undue hardship, she could apply as well.

Mr. Rock: It works both ways, does it not, senator?

Senator Jessiman: If you would take out the words “in a substantially equal way” from number seven in the guidelines, you would go a long way in correcting this bill.

Mr. Rock: You would also go a long way in stuffing courtrooms with lawyers on behalf of parties arguing about whether two days a week or three days a week or three and a half days a week is substantial or not. We would have lawyers being paid, cases being prolonged and children waiting for payments.

The Chair: Can we move on, Senator Jessiman?

Senator Jessiman: I have one more question.

Will the guidelines remain as they are so that if a person earns one more dollar then the income is increased substantially per month? Or will it be notched?

I will give you an example concerning Manitoba, because that is where I am from. Assume the non-custodial parent earns \$145,000; there are three children and he will pay \$2,195 per month. If he earns \$145,001, he will pay \$2,209 a month.

Mr. Rock: Where should we draw the line, senator?

injuste dans les deux cas. C'est injuste pour celui qui paye, c'est injuste pour l'autre famille qui reçoit cela, parce que cela ne représente pas la même chose.

M. Rock: Pour commencer, s'il s'agit d'une garde plus ou moins partagée...

Le sénateur Jessiman: Vos collaborateurs vous ont dit qu'il s'agissait de 50 p. 100.

M. Rock: S'il s'agit d'une garde plus ou moins partagée, comme vous le savez, le tribunal peut considérer que cela constitue véritablement une garde partagée, et s'écarter des directives. Si on établit qu'un cas donné est particulièrement difficile, il est également possible de demander au tribunal de s'écarter des directives.

Je ne pense pas qu'il soit possible de construire un système sur la base des situations inhabituelles que vous avez décrites. Il vaut mieux se fonder sur la moyenne. Il vaut mieux prendre un cas typique. Nous devons faire notre possible dans l'intérêt des enfants et en nous fondant sur le bon sens.

Le sénateur Jessiman: Vous pourriez le faire en...

M. Rock: Permettez-moi d'ajouter une chose, sénateur. On parle beaucoup d'accès. On devrait ajouter, comme cela est apparu clairement lors des audiences du comité de la Chambre, que très souvent le parent qui a la garde se heurte à des problèmes financiers parce que l'autre parent n'exerce pas son droit d'accès. Il est très fréquent que le parent qui n'a pas la garde n'exerce pas son droit d'accès. Pendant ce temps, le parent qui a la garde doit subir les frais pendant toutes les périodes pendant lesquelles l'autre parent devrait garder les enfants.

Le sénateur Jessiman: Si cela constitue un cas particulièrement difficile, elle pourrait également faire une demande.

M. Rock: Cela fonctionne dans les deux sens, n'est-ce pas sénateur?

Le sénateur Jessiman: Si vous supprimiez l'expression «garde plus ou moins égale» de la septième directive, cela ferait beaucoup pour améliorer le projet de loi.

M. Rock: Cela ferait beaucoup également pour encombrer les tribunaux d'avocats qui discuteraient interminablement pour déterminer si deux jours par semaine ou trois jours et demi par semaine constitue une garde plus ou moins partagée. Il faudrait payer des avocats, les affaires s'éterniseraient, et pendant ce temps, les paiements destinés aux enfants ne seraient pas versés.

La présidente: Sénateur Jessiman, avez-vous terminé?

Le sénateur Jessiman: J'ai encore une question.

Est-ce que les directives vont rester inchangées si bien que lorsqu'une personne gagne un dollar de plus, le revenu mensuel augmente considérablement? Ou bien y aura-t-il des paliers?

Je vais vous donner un exemple au sujet du Manitoba, car c'est ma province. Supposons que le parent qui n'a pas la garde gagne 145 000 \$. Il y a trois enfants, et il doit verser 2 195 \$ par mois. S'il gagne 145 001 \$, il devra verser 2 209 \$ par mois.

M. Rock: Où faut-il fixer la limite, sénateur?

Senator Jessiman: I think you should notch it between the two, just like anyone else does. It should be *pro rata*. That is a suggestion. It should not be that difficult to do.

The Chair: I will move on. If we have time, we will come back. Senator Bosa, please.

Senator Bosa: Madam Chair, the minister made reference to the guidelines and the flexibility that is built into those guidelines so that changes can be made quickly.

Clause 12 of the bill states:

The Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Federal Child Support Guidelines and the determination of child support under this Act shall cause a report on the review to be laid before each House of Parliament within five years after the coming into force of this section.

We have had witnesses who have said that while it is fine and dandy to phrase a clause like that in the bill, experience dictates that these revisions will not be made as frequently as we would like to think they will be made. Can the minister say whether the guidelines that are being provided here are just a base from which the government will work as it gains experience and that these changes to the guidelines can be effected quickly and periodically, without waiting to the end of the five-year period?

Mr. Rock: Yes, senator. The five-year review is one thing. Apart from the five-year review, we have also provided for an advisory committee that will be monitoring the implementation of these changes continuously. If it is found that there are problems, then changes can be made quickly. That is the advantage of having them by regulation.

I should tell you that, in 1992, guidelines were published for the first time by this federal-provincial-territorial task force. They were roundly criticized. There was national discussion and a lot of commentary. The family law committee went back to work after that, chastened by the experience. They worked again until January of 1995, when they produced another report with different amounts that reflected the comments that had been received. Those were received somewhat more warmly. However, there were still concerns expressed, particularly in the lower income levels. As a result, for income levels below \$40,000, the guideline amounts were increased by 15 per cent across the board.

I went across the country last March after we announced these changes. I talked to family law lawyers in seven Canadian cities about these amounts. In addition to that, of course, we have had enormous and continuous consultation with all interested parties about these amounts. Again, there is no unanimity, senator. I think we are at the point now where we have amounts. If Canada is ever to have guidelines for children like other common law jurisdictions, I think we are at the point now where we can proceed with some degree of confidence that we have it about right. It will not be unanimous. You will hear from people sitting in this chair who will be angry. However, that happens.

Le sénateur Jessiman: À mon avis, il faudrait la fixer entre les deux, comme partout ailleurs. Le montant devrait être fixé au *pro rata*. C'est une suggestion. Cela ne devrait pas être si difficile.

La présidente: Je vais maintenant donner la parole au sénateur Bosa, mais si nous avons le temps, je vous redonnerai la parole.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, le ministre a parlé des directives et de la souplesse qui permet de changer ces directives rapidement.

L'article 12 du projet de loi prévoit:

Le ministre de la Justice procède à l'examen détaillé, d'une part, de l'application des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et, d'autre part, de la détermination des aliments pour enfants. Il dépose son rapport devant chaque Chambre du Parlement dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent article.

Un de nos témoins nous a dit que c'était bien joli d'inclure un tel article dans le projet de loi, mais qu'il sait par expérience que ces examens ne seront pas effectués aussi fréquemment que nous le voudrions. Le ministre peut-il nous dire si ces directives sont simplement un canevas pour le gouvernement, au fur et à mesure qu'il amassera de l'expérience, et peut-il nous dire si un examen sera effectué rapidement et périodiquement, et cela, sans attendre la fin de la période de cinq ans?

M. Rock: Oui, sénateur. L'examen quinquennal, c'est une chose, mais à part cela, nous avons également prévu un comité consultatif qui surveillera en permanence l'application de ces changements. Si des problèmes surgissent, des changements peuvent être apportés rapidement. Voilà l'avantage de procéder par voie de règlement.

Je dois vous dire que des directives ont été adoptées pour la première fois en 1992 par ce groupe de travail fédéral-provincial-territorial. Elles furent violemment critiquées. Elles donnèrent lieu à une discussion nationale et à de nombreux commentaires. Par la suite, le comité chargé d'étudier le droit de la famille, fort de cette expérience, s'est mis au travail. Ce comité a travaillé encore une fois jusqu'en janvier 1995 et a produit un autre rapport qui contenait des sommes différentes qui tenaient compte des observations entendues. Ce rapport a été mieux reçu. Toutefois, on continuait à s'inquiéter, en particulier de la situation des familles à faible revenu. À cause de cela, les sommes prévues par les directives pour les niveaux de revenu inférieur à 40 000 \$ furent augmentées de 15 p. 100.

Après l'annonce de ces changements, j'ai voyagé dans le pays en mars dernier. J'ai discuté de ces sommes avec des avocats du droit de la famille dans sept villes canadiennes. De plus, évidemment, nous avons eu des consultations approfondies avec toutes les parties intéressées. Je le répète, sénateur, il n'y a pas eu d'unanimité. Je pense que ces sommes ont maintenant été fixées. Si le Canada doit un jour avoir des directives pour les enfants comme les autres juridictions de la common law, je pense qu'à l'heure actuelle nous sommes raisonnablement certains d'avoir trouvé la bonne solution. Ce ne sera jamais unanime. Vous aurez toujours des témoins très mécontents. Toutefois, c'est la réalité des choses.

A month or two, or six after implementation, if there is increasing evidence that there is a problem in a particular income level, or with a certain phrase used in the guidelines, or with a procedure that we thought in theory was good, we can make those changes quickly through changes in regulations.

Senator Bosa: There is one word that causes a great deal of discomfort with many people who have appeared before our committee as witnesses. That word is "custodial." Some witnesses seem to object that one of two parents should be described as the custodial parent and the other parent as the non-custodial parent. They seem to make a connection to the most pejorative sense of the word. For instance, they relate it to someone who is in custody and would be in prison. They made a connection with that by saying that the word "custody" seems to alienate the "non-custodial" parent. Is there a substitute for that word? Could the act be changed at some future date to remove that anomaly, which creates such a discomfort in the people that have come as witnesses to our committee?

Mr. Rock: I do not have any simple answer to suggest. The legislation before you does not talk about custodial or non-custodial parents; it talks about spouses. It is not a word that is relevant to Bill C-41. It comes up in the Divorce Act, as it comes up in all matters in relation to family law throughout Canada, because it is a traditional word.

I was reading the transcript of your proceedings, and I saw that someone was referring to "secondary parent" instead of the "non-custodial parent." I would consider that offensive too. What parent will admit that he or she is in a secondary position? That is very offensive.

We are dealing here with people who are in a situation which is often highly emotionally charged. We are talking about some of the strongest emotions humans can muster, when it comes to their children and their attitudes toward their children. The use of language is a very strong source of provocation and offence, because people are very tender on these subjects.

I do not have anything to suggest to overcome the problem you have described. Maybe we could spend another few years consulting to see if there is a consensus for other words. For the moment, we are better to focus on what we are doing for kids — not the parent so much, but the kids. We are trying to improve the system and get money into the hands of people for the care of children.

Senator Phillips: Mr. Minister, I am afraid you were rather unsuccessful in convincing me with your explanation of the division of family income. I find you to be in error on your assumption that, if the custodial parent's salary increases, that child will benefit. I do not accept that, because there will be many custodial parents on the beaches in Mexico, and the children get no benefit from that.

Un mois ou deux après l'entrée en vigueur de ces dispositions, si on s'aperçoit que cela pose un problème à un certain niveau de revenu, si on s'aperçoit que certaines expressions utilisées dans les directives posent un problème, ou que la procédure qui nous semblait juste en théorie pose des problèmes, nous pourrions apporter rapidement des changements par le biais de la réglementation.

Le sénateur Bosa: Il y a un mot qui met mal à l'aise beaucoup de gens qui ont comparu devant le comité. Il s'agit du «parent qui a la garde». Certains témoins ne sont pas d'accord pour qu'on qualifie un des deux parents de parent qui a la garde, et l'autre de parent qui n'a pas la garde. Cela leur semble péjoratif. Il semble faire le lien avec les prisonniers qui sont sous garde. Ces témoins nous ont dit qu'en parlant de «garde» on mécontentait les parents qui «n'ont pas la garde». Ne pourrait-on utiliser un autre mot? Serait-il possible de modifier la loi pour supprimer cette anomalie qui met très mal à l'aise certains témoins?

M. Rock: Je n'ai pas de solution simple à vous proposer. Le projet de loi que vous avez sous les yeux ne parle pas de parents qui ont la garde ou qui n'ont pas la garde. Il est uniquement question d'époux. Ce mot ne figure donc pas dans le projet de loi C-41. Il figure dans la Loi sur le divorce, et également dans toutes les dispositions du droit de la famille de tout le Canada, parce que c'est un mot traditionnel.

En lisant les procès-verbaux de vos séances, j'ai remarqué que quelqu'un parlait de «parent secondaire» au lieu de parler de «parent qui n'a pas la garde». Je trouverais tout cela tout aussi péjoratif. Quel parent reconnaîtra qu'il occupe une position secondaire? C'est très insultant.

Il s'agit de gens qui se trouvent dans une situation où les émotions sont extrêmes. Il s'agit des émotions les plus fortes éprouvées par des être humains, il s'agit de leurs enfants, de leurs attitudes envers leurs enfants. Dans ces situations, le langage peut devenir une grave source de provocation et d'insultes, parce que les gens sont très susceptibles.

Je n'ai pas de solution au problème que vous avez décrit. Peut-être pourrions-nous continuer à consulter les gens pendant quelques années et voir s'il est possible de se mettre d'accord sur une terminologie différente. Mais pour l'instant, nous ferions mieux de penser avant tout à ce que nous faisons pour les enfants, pas tellement pour les parents, mais surtout pour les enfants. Nous essayons d'améliorer le système, de placer l'argent entre les mains de ceux qui s'occupent des enfants.

Le sénateur Phillips: Monsieur le ministre, je crains que votre explication sur la division du revenu familial ne m'ait pas convaincu. Vous partez de l'hypothèse que lorsque le salaire du parent qui a la garde de l'enfant augmente, l'enfant en profite, mais à mon avis, c'est une erreur. Je ne suis pas d'accord, car je suis certain que sur les plages du Mexique, il y a beaucoup de parents qui ont la garde de leurs enfants, et ceux-ci n'en profitent pas du tout.

Mr. Rock: Is there research to support that? Where does that come from?

Senator Phillips: It comes from the same place as your argument.

Mr. Rock: Mine was based on six years of economic study, senator.

Senator Cools: Senator Phillips' was based on 30 years of experience.

Senator Phillips: If you do not mind, I listened to you, so I would appreciate being allowed to ask a question.

I am concerned here with two things. You also put into this bill that the non-custodial parent will be responsible for so-called reasonable education, which is being interpreted by many as being university education, after the age of majority. Is there any law which says parents living together must meet the same standard that the non-custodial parent is required to meet under this section?

Mr. Rock: I do not understand the question, but let me say this in relation to university education: Statistics demonstrate that children of separated parents are less likely to go to university. Children living with one parent are less likely to go to university than other children. I do not think that is right. I would like to work towards a country in which children have an equal opportunity to advance themselves regardless of whether they live with one parent or two.

This guideline, in its ensemble, is intended to say to the court that the grid amounts are not compulsory after the child reaches majority. They are advisory only. It also says that education costs can be taken into account. We are trying to set up a system in which there is an encouragement to continue support at levels that will allow a child of a single parent to go to university and give that child an equal opportunity with others. That is what we are trying to achieve.

The Chair: I think both spouses' salaries come into play.

Mr. Rock: Case law already gives them that right. We are codifying the case law which is already there in the courts.

Senator Phillips: You have made several references to your witness yesterday, Mr. Epstein. I noticed that Mr. Epstein avoided the section dealing with undue hardships. He emphasized that this act could result in fewer court appearances, and I would be happy with that. However, undue hardship will require a court application and will require the non-custodial parent to get legal assistance. That will be an added burden and expense for them. As well, I am willing to make a bet with you that, this time next year, it will take six months for an applicant to get an undue hardship claim before the courts.

Mr. Rock: Senator, I cannot imagine Mr. Epstein avoiding a subject like undue hardship. He certainly has spoken about it in

M. Rock: D'où tirez-vous cela? Est-ce que c'est confirmé par des recherches?

Le sénateur Phillips: Cela vient du même endroit que votre argument.

M. Rock: Le mien se fonde sur six années d'études économiques, sénateur.

Le sénateur Cools: Celui du sénateur Phillips se fonde sur 30 années d'expérience.

Le sénateur Phillips: Si vous le permettez, je vous ai écouté, et j'aimerais bien maintenant vous poser une question.

Il y a deux choses qui m'inquiètent dans cette affaire. Dans le projet de loi, vous dites également que le parent qui n'a pas la garde est responsable d'une éducation dite raisonnable, ce que beaucoup de gens traduiront par une éducation universitaire après l'âge de la majorité. Y a-t-il une loi qui oblige les parents qui vivent ensemble à respecter cette norme qui est imposée par cet article aux parents qui n'ont pas la garde?

M. Rock: Je ne comprends pas votre question, mais ce que je peux vous dire au sujet d'une éducation universitaire, c'est que d'après les statistiques, les enfants de parents séparés sont moins susceptibles d'aller à l'université. Les enfants qui vivent avec un seul parent sont moins susceptibles de fréquenter l'université que les autres enfants. À mon avis, cela n'est pas normal. J'aimerais bien faire quelque chose pour que dans notre pays les enfants aient tous les mêmes possibilités d'avancement, qu'ils vivent avec un seul parent ou avec les deux.

D'une façon générale, cette directive indique aux tribunaux que le barème n'est pas obligatoire après l'âge de la majorité. C'est une simple indication. Cette directive explique également que les coûts de l'éducation peuvent entrer en ligne de compte. Nous essayons de mettre sur pied un système qui encourage les parents à poursuivre leurs versements, ce qui permettra à l'enfant d'un parent qui vit seul de fréquenter l'université, ce qui donnera à cet enfant les mêmes possibilités qu'aux autres. Voilà ce que nous cherchons à obtenir.

La présidente: À mon avis, les salaires des deux conjoints entrent en ligne de compte.

M. Rock: La jurisprudence leur donne déjà ce droit. Nous sommes en train de codifier une jurisprudence qui est déjà appliquée par les tribunaux.

Le sénateur Phillips: Vous avez fait plusieurs allusions aux témoignages de M. Epstein qui a comparu hier. J'ai remarqué que M. Epstein avait évité l'article consacré aux situations particulièrement difficiles. Il a insisté sur le fait que cette loi réduirait le nombre des comparutions devant un tribunal, ce qui me semble positif. Toutefois, en cas de situation particulièrement difficile, il faudra toujours présenter une demande à un tribunal et le parent qui n'a pas la garde devra faire appel à l'aide juridique. Cela constituera une charge supplémentaire. Par ailleurs, je suis prêt à vous parier que d'ici un an il faudra attendre six mois pour comparaître devant un tribunal.

M. Rock: Sénateur, je n'imagine pas que M. Epstein ait pu éviter un tel sujet. En tout cas, il n'a pas hésité à en parler par le

the past. It may be that his written brief speaks to it. If he had been asked about it, I am sure he would have responded.

As to whether it will involve the court, of course it will, because the structure of these guidelines is that the basic grid amounts apply, and they are presumed to apply, and the court will only award additional amounts if the court can be persuaded that there is undue hardship.

We hope that that will not be the great majority of cases. We also believe it is important, as a matter of fairness in any system of guidelines, to provide that kind of flexibility. The difficult challenge throughout has been to balance, on the one hand, our desire to achieve fixed, predictable, standard amounts and, on the other, to provide enough flexibility that we can deal with the unusual circumstances in any particular case where justice requires that a judge intervene. We think we struck that balance in this set of guidelines, and we think the wording we have used to establish the undue hardship category does that.

I practised family law for many years, senator, acting for both husbands and wives, in custody cases, support cases, and even alimony back in the days when we had alimony. I can tell you that there will be many fewer cases in court than there are at the moment if this system is adopted. That is what Mr. Epstein said yesterday, that is what his brief says, and he ought to know.

Senator Forest: Mr. Minister, some concern has been expressed that for a person to be in persistent arrears, the amount is only \$3,000 and the time is three months in arrears. With the present levels of support being charged, the concern is that by the time a person is able to get into court to give a reason, the arrears are significant. It is strictly a question of the numbers. On what basis was that determination made? Some support can be as high as \$1,500 a month. If they miss two payments, they would then be, as I understand it, in persistent arrears.

Mr. Rock: Senator, our focus throughout the preparation of these guidelines has been on the children, and it was the best we could do with all the consultation carried out. The average income in this country is not all that high, relatively speaking, if you look at this chart. It is certainly not in the upper ranges. The average income is around \$55,000. When it gets to \$3,000 in arrears, we were worried about the effect on the child, so we decided that measures should be provided that will be effective and will provide for the payment of that money.

It is true that it may take some time to get all those measures geared up. The province informs the federal government, and the federal government goes through its own process. However, we are focusing on the child. We say that if the child is \$3,000 short of child support, then that, for the average family, is a significant amount. Do not forget that while \$55,000 is the national average, the average for a single-parent family, which many of these

passed. Peut-être a-t-il abordé la question dans son mémoire. Si on lui a posé des questions à ce sujet, je suis certain qu'il a dû y répondre.

Quant à l'intervention d'un tribunal, évidemment, cela sera nécessaire à cause de la structure de ces lignes directrices. On présume que le barème s'applique, mais un tribunal peut accorder des sommes supplémentaires s'il pense qu'une situation est particulièrement difficile.

Nous espérons que cela sera inutile dans la grande majorité des cas. Toutefois, cette souplesse nous semble importante, c'est la seule façon d'imposer des lignes directrices en restant équitable. Pendant tout cet exercice, la difficulté a été de trouver le juste milieu: nous voulions fixer des sommes prévues d'avance, mais en même temps, nous voulions conserver suffisamment de souplesse pour tenir compte des situations particulières, des cas où l'intervention d'un juge s'impose. Nous pensons avoir trouvé ce juste milieu avec ces lignes directrices, et nous pensons qu'il réside dans la définition de cette catégorie de situations particulièrement difficiles.

J'ai fait du droit de la famille pendant de nombreuses années, j'ai défendu les intérêts des maris et des femmes, dans des affaires de garde, dans des affaires de pension alimentaire et même dans des affaires de pension au conjoint à l'époque où les pensions alimentaires pour conjoint existaient encore. Et je peux vous dire que si ce système est adopté, les tribunaux seront saisis de beaucoup moins d'affaires qu'à l'heure actuelle. C'est ce que M. Epstein a déclaré hier, c'est ce qui figure dans son mémoire, et il est bien placé pour le savoir.

Le sénateur Forest: Monsieur le ministre, certains témoins se sont inquiétés de voir qu'il suffisait de devoir 3 000 \$ et d'avoir un retard de trois mois pour être «en défaut de façon répétée». Étant donné le barème, on se dit que l'intéressé risque d'avoir accumulé un retard considérable quand il réussit enfin à s'expliquer devant le tribunal. C'est une question de chiffres. Sur quoi s'est-on fondé pour fixer ce seuil? Certaines pensions peuvent aller jusqu'à 1 500 \$ par mois. Il suffit donc de manquer deux versements pour se trouver en défaut de façon répétée.

M. Rock: Sénateur, pendant toute la préparation de ces lignes directrices, nous avons pensé en priorité aux enfants, et sur la base de nos consultations, il nous a semblé que c'était la meilleure solution. Le revenu moyen dans ce pays n'est pas tellement élevé, il suffit de regarder ce graphique pour le constater. Le revenu moyen n'est certainement pas très élevé, il se situe aux alentours de 55 000 \$. Quand on arrive à un retard de 3 000 \$, nous nous demandons quelles répercussions cela a pour les enfants, et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'adopter des mesures vraiment efficaces et d'obtenir le versement de l'argent.

Il est certain que toutes ces démarches peuvent prendre du temps. La province informe le gouvernement fédéral, le gouvernement fédéral doit ensuite suivre sa propre procédure. Toutefois, nous pensons aux intérêts de l'enfant et nous disons qu'avec un retard de 3 000 \$ dans une famille moyenne, cela peut être grave. N'oubliez pas que la moyenne nationale est de 55 000 \$, mais par contre, la moyenne pour une famille monoparentale, c'est-à-dire la

support-receiving families are, is lower than that, and \$3,000 in that context is a heck of a lot of money.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: Thank you for coming, Mr. Minister. I would like to speak for myself, but I think that my colleagues share my impression when I say that people are in favour of an updated legislation that will provide better protection for children and make people more responsible. We know that some problems become virtually insurmountable, because people do not take on their responsibilities consistently. The provision originally contained in the Act, which stipulated that both parties should be held financially accountable, has been removed. The burden is now placed on the non-custodial parent, as it is assumed that this parent takes on financial responsibilities directly or indirectly. I am not sure that it would be wise to assume that the custodial parent always accepts his or her share of the responsibility, and that the burden should be borne by the non-custodial parent. Do you think that is wise, because the basis on which support payments are divided up has been changed?

[English]

Mr. Rock: I do not know what people think custodial parents do with their money. Some suggest they go and sit on beaches in warm countries. I do not think that is the average Canadian experience.

Senator Cools: It is not appropriate for a witness to speak this way about a member.

Mr. Rock: Custodial parents are doing the best they can to look after their children with the money that is available. I do not think it is a leap of logic or a very difficult assumption that people who have children in their custody are spending the Canadian average proportion of their income on those children. I do not believe that there is evidence or research to show that people who have the custody of their children are squirreling away their money for some other purpose and not spending it on themselves and their kids to achieve a standard of living which reflects their income level.

Senator, if you are prepared to assume, and I think it is a safe assumption, that, if the custodial parent makes an income, he or she devotes the average proportion to their child or children; if we then turn to the non-custodial parent and require the same of him or her, then we are working towards what the child is entitled to expect, which is the same standard of living.

At the moment, I say this is done obliquely by the courts. Although they do not require the custodial parent to pay, the cases do refer to the fact that the custodial parent will be making a contribution toward the upkeep and the support of the child and, indeed, is required to do so. The reality is that while they are not ordered to pay at the moment, and we are not suggesting they be ordered to pay either, courts recognize that custodial parents do pay a proportion of their income.

majeure partie des familles concernées, n'est pas aussi élevée, et dans ce contexte, 3 000 \$, c'est énormément d'argent.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Je vous remercie, monsieur le ministre, pour votre présence. Je voudrais simplement parler pour moi-même, mais je pense que c'est aussi le sentiment des mes collègues, que les gens sont d'accord pour que l'on mette à jour une loi qui va mieux protéger les enfants et rendre les gens plus responsables. On sait qu'il y a des problèmes qui deviennent presque insurmontables, dû au manque de fidélité des gens à assumer leurs responsabilités. On a retiré de la loi ce qui était originalement dans la loi, c'est-à-dire que les deux parties devaient être financièrement responsables. Aujourd'hui on met le fardeau sur le parent non gardien en présumant qu'il assume de toute façon des responsabilités financières directement ou indirectement. Je ne suis pas certaine qu'il soit prudent d'avoir cette présomption que le parent gardien assume toujours sa part de responsabilité, et que l'on fasse porter le tout sur celui qui n'est pas le gardien de l'enfant. Trouvez-vous que cela est sage parce que l'on a changé vraiment le fondement du partage des pensions?

[Traduction]

M. Rock: Je ne sais pas ce que les gens pensent que les parents qui ont la garde font avec leur argent. Certains semblent penser qu'ils en profitent pour aller se promener sur des plages dans des pays chauds. Cela ne me semble pas très généralisé au Canada.

Le sénateur Cools: Le témoin ne devrait pas parler d'un sénateur sur ce ton.

M. Rock: Les parents qui ont la garde font leur possible pour s'occuper de leurs enfants avec l'argent dont ils disposent. L'hypothèse selon laquelle les parents qui ont la garde de leurs enfants dépensent une juste proportion de leur revenu sur leurs enfants ne me semble pas difficile à croire. Je ne pense pas qu'on ait réussi à prouver que les parents qui ont la garde de leurs enfants réservent leur argent à d'autres fins ou ne le dépensent pas de manière à se donner, à leurs enfants et à eux-mêmes, un niveau de vie proportionnel à leur revenu.

Sénateur, si vous êtes prêt à supposer, et je crois que c'est tout à fait justifié, que, si le parent qui a la garde des enfants touche un revenu, il ou elle consacre une proportion moyenne de ce revenu à ses enfants; si nous passons ensuite au parent qui n'en a pas la garde et exigeons la même chose, nous nous rapprochons de ce que l'enfant est en droit d'attendre, à savoir le même niveau de vie.

À l'heure actuelle, c'est ce que font les tribunaux par une voie détournée. Bien qu'ils n'exigent pas que le parent qui a la garde des enfants paye, ils indiquent qu'il ou elle apportera une contribution pour subvenir aux besoins de l'enfant et qu'il est d'ailleurs tenu de le faire. La réalité est que ces parents ne sont pas contraints par les tribunaux de payer pour le moment, et nous ne suggérons pas qu'ils le soient d'ailleurs, mais les tribunaux reconnaissent qu'ils consacrent effectivement une part de leur revenu à cela.

I think it is not a fair view of this legislation to say that we are focusing only on the non-custodial parent. We are focusing on both. The reality is that we are using the income of the non-custodial parent as the touch-stone for the guideline amounts because it is simpler and easier, but we are dealing with a system in which both, of necessity, are paying toward the benefit of the child.

As well, amounts in the guidelines reflect the presumption that the custodial parent does spend. They would be higher if we were to include them.

The Chair: Honourable senators, some of you were late arriving this morning. The minister was here on time. He made a very important statement when he first started about the custodial/non-custodial balance of the money. If you were not here to hear that part of his statement, I think it would be worth your while to read it.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: You said that it was urgent that this bill be adopted and come into force by January. Through a tax, the government hopes to recover money that will be reallocated — whether it be \$500 per family or \$1,000 per family — and I apologize for my ignorance, but I cannot see how you are going to make money this way.

[English]

Mr. Rock: At the moment, under the tax system, the person who pays support is entitled to deduct the amounts paid from his or her income. The Revenue department receives less tax than it would have if the deduction was not permitted. If I make \$100,000 and pay \$30,000 a year in child support, I pay tax on \$70,000 instead of 100.

Under the new system which we hope will come into effect on May 1 of next year, I will no longer be able to deduct that amount, so I will pay taxes on the \$100,000, and Ottawa will receive more income. It is that revenue that we will devote toward the doubling of the working income.

The reason we are doing that, by the way, although we are not here to debate tax matters, but just so it is clear —

Senator Cools: We are here to debate whatever we want to debate.

Mr. Rock: I am sorry. I am not here to debate the tax matters. The tax matters are not in the bill is what I mean to say. I do not mean any disrespect to the committee.

That deduction for support-paying parents was put into the act in 1942, when very different social circumstances prevailed. It operates only to the benefit of those who have a payer in a high income level and a payee in a low income level. It operates at a demonstrable disadvantage to about 37 per cent of custodial parents right now in Canada. In any event, it only works when the court takes the trouble to go through the elaborate calculation of the gross-up, which often does not happen, so the custodial parent

Je ne crois pas qu'il soit juste de dire que, dans ce projet de loi, nous concentrons uniquement le tir sur les parents n'ayant pas la garde de leurs enfants. Il s'agit des deux. La réalité est que nous utilisons le revenu du parent qui n'a pas la garde des enfants comme point de repère parce que c'est plus simple et plus facile, mais il s'agit d'un système dans lequel l'un et l'autre, nécessairement, contribuent à la satisfaction des besoins de l'enfant.

De même, les montants indiqués dans les lignes directrices partent du principe que le parent qui a la garde dépense. Ces montants seraient plus élevés si l'on incluait ces dépenses.

La présidente: Honorables sénateurs, certains d'entre vous sont arrivés en retard ce matin. Le ministre était à l'heure. Il a fait une déclaration très importante au début à propos du juste milieu entre les parents qui ont la garde et ceux qui ne l'ont pas. Si vous n'étiez pas là pour entendre cette partie de sa déclaration, peut-être devriez-vous la lire.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous dites qu'il y a urgence pour que ce projet de loi soit adopté et mis en vigueur à compter du mois de janvier. Par le biais d'une taxe, on espère récupérer de l'argent qui sera reversé — que ce soit cinq cents dollars par famille ou mille dollars par famille — et je m'excuse de mon ignorance, mais je ne peux concevoir comment vous allez faire de l'argent de cette façon.

[Traduction]

M. Rock: Dans le régime fiscal actuel, la personne qui paie une pension a droit de déduire ces montants de son revenu. Le ministère du Revenu reçoit moins d'impôts qu'il n'en recevrait si cette déduction n'était pas autorisée. Si je gagne 100 000 \$ par an et verse 30 000 \$ de pension alimentaire, je ne paie mes impôts que sur 70 000 \$ plutôt que sur 100 000 \$.

Dans le nouveau régime qui entrera en vigueur le 1^{er} mai prochain, nous l'espérons, je ne pourrai plus déduire ce montant et je paierai donc mes impôts sur mes 100 000 \$ de revenu, ce qui augmentera les recettes d'Ottawa. Ce sont ces recettes que nous consacrerons au doublement des revenus gagnés.

D'ailleurs, si nous faisons cela, même si nous ne sommes pas ici pour débattre des questions fiscales, mais il faut que ce soit bien clair...

Le sénateur Cools: Nous sommes ici pour débattre de ce que nous voulons.

M. Rock: Je suis désolé. Je ne suis pas ici pour débattre de questions fiscales. Les questions fiscales n'entrent pas dans le projet de loi, c'est tout ce que je voulais dire. Avec tout le respect que je dois au comité.

Cette déduction pour les parents payant des pensions alimentaires a été mise dans la loi en 1942 alors que les circonstances étaient très différentes. Cela n'est avantageux que dans les cas où le parent qui verse une pension a un revenu élevé et celui qui touche la pension a un faible revenu. Il est évident que cela désavantage environ 37 p. 100 des parents qui ont la garde de leurs enfants actuellement au Canada. De toute façon, cela ne marche que lorsque les tribunaux prennent la peine de faire le

ends up eating into the child support to pay taxes, which of course is not in the interests of the child. We are proposing to change the tax system.

We are devoting every nickel of that revenue, and then some, to doubling the working income supplement. The government is not keeping any of it, senator. We are putting it into the hands of low income families, over \$1 billion — this is the part I wanted Senator Jessiman to hear earlier — into the hands of 700,000 lower-income families in the work force.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: Why have you not introduced the issue of family mediation somewhere? In Quebec, it is being seriously discussed, as the entire support payment plan is being reviewed. It seems to me that in trying to make the best possible arrangements to support the children, regardless of which parent supports them, I think that it would be even better to try to prevent parents from separating if possible. Experience has shown that in many cases, recourse to family mediation services has prevented families from breaking down. I am sure that that is one of your concerns, but it is not mentioned in the bill.

Mr. Rock: That is true, and I talked to the Quebec attorney general about his intention to add mandatory mediation to the Quebec act, but it is true that we did not refer to this approach in our bill.

[English]

The reality is that, in divorce proceedings, there is already an obligation on the legal advisor to inform the parents of mediation services. If you look, for example, at section 9 of the Divorce Act, it is the duty of every barrister, solicitor, lawyer or advocate who undertakes to act on behalf of a spouse in a divorce proceeding to discuss reconciliation, to inform them of counselling and guidance facilities and, in subsection (2), to discuss with the spouse the advisability of negotiating the matters that could be the subject of a support or custody order, to inform them of mediation facilities known to them which might be available to assist them in negotiating.

Certainly there is an obligation on lawyers to bring that to the attention of clients. There is a real concern about mediation. Some say that it perpetuates imbalances in the relationships between the parents and it cuts off an avenue to resolve them more fairly. Finally, my answer is as suggested by Madam Brazeau.

[Translation]

She always has the best answers. She has suggested that responsibility for administering justice is a provincial jurisdiction, and that the provinces have the authority, at present, to change the law in order to add the point that you have proposed.

calcul compliqué du revenu brut, ce qui n'arrive pas souvent, si bien que le parent qui a la garde des enfants se retrouve à grignoter dans la pension alimentaire des enfants pour payer ses impôts, ce qui n'est évidemment pas dans l'intérêt des enfants. Nous proposons donc de modifier le régime fiscal.

Nous consacrons la totalité de ces recettes supplémentaires, et même plus, à doubler le supplément de revenu gagné. Le gouvernement n'en gardera pas une cent, sénateur. Nous remettons cela entre les mains des familles à faible revenu, cela représente plus d'un milliard de dollars — c'est ce que je voulais que le sénateur Jessiman entende tout à l'heure — entre les mains de 700 000 familles à faible revenu qui font partie de la population active.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Pourquoi n'avez-vous pas introduit quelque part toute la question de la médiation familiale? Au Québec, cela est fortement discuté, au moment où l'on est à réviser tout le régime des pensions alimentaires. Il me semble que là où l'on essaye de faire les meilleurs arrangements possibles pour supporter les enfants, peu importe lequel des parents les supporte, je crois que ce qui serait encore mieux, ce serait de prévenir la séparation des parents, si cela était possible. L'expérience a quand même prouvé que dans bien des cas, le recours à la médiation familiale empêche la rupture des familles. Je suis certaine que cela est une préoccupation que vous avez, mais cela n'apparaît pas dans la loi.

M. Rock: C'est vrai, et j'ai discuté avec le procureur général du Québec son intention d'ajouter la médiation obligatoire dans la loi du Québec, mais il est vrai que nous n'avons pas fait référence à cette approche dans notre projet de loi.

[Traduction]

La réalité est que dans les actions en divorce, le conseiller juridique est déjà tenu d'informer les parents des services de médiation. Si vous prenez, par exemple, l'article 9 de la Loi sur le divorce, il appartient à chaque avocat qui entreprend de représenter un époux dans une action en divorce de discuter de réconciliation, de les informer des services de conseillers matrimoniaux et, à l'article 2), de discuter avec l'époux de l'opportunité de négocier les questions qui pourraient faire l'objet d'une pension alimentaire ou d'une ordonnance de garde, de les informer des services de médiation qui pourraient exister pour les aider à négocier.

Les avocats sont donc certes tenus de porter cela à l'attention de leurs clients. On s'inquiète beaucoup de la médiation. Certains disent que cela perpétue des déséquilibres dans les relations entre les parents et élimine une possibilité de régler les choses plus équitablement. Enfin, je répondrai comme Mme Brazeau.

[Français]

Elle a toujours, d'ailleurs, les meilleures réponses. Elle a suggéré que la responsabilité pour l'administration de la justice relève des provinces, et que celles-ci ont le pouvoir, à l'heure actuelle, de changer le droit afin d'ajouter l'article que vous avez proposé.

Senator Lavoie-Roux: Okay. Thank you, Mr. Minister.

[English]

The Chair: Mr. Minister, it is 10 o'clock. We have one more questioner. Can you give us five minutes?

Mr. Rock: Of course.

The Chair: Senator Cools, the minister has to catch a plane.

Senator Cools: Thank you, Chairman.

Thank you, minister. Welcome, as usual.

The concerns and the questions that I have cannot be satisfied in five minutes. It would be my expectation that when a minister comes before a Senate committee, he would allocate the proper time that the committee needs. I appreciate that the minister has to catch a plane. I had many planes to catch last Monday which I rescheduled to be here for a meeting that was then cancelled.

The Chair: Senator Cools, we allocated the minister's time.

Senator Cools: Then perhaps the minister could come back.

The Chair: Perhaps we could hear from his officials.

Senator Cools: No, I wish to hear from him. The officials frequently seem not to have the experience they should have on the issues.

The Chair: Senator Cools, are you going to ask any questions?

Senator Bosa: Let Senator Cools start the questions and if she cannot finish, we can consider the situation at that time. Maybe she could take advantage of the fact that the minister is here now and is prepared to answer some questions.

The Chair: Senator Cools, will you put any questions to the minister?

Senator Cools: Yes, I have many questions to put to the minister. The first question I would like to ask the minister is a political one.

In his view of life, what is the role of the Senate in reviewing legislation, particularly his legislation?

The Chair: The minister is not here to answer that question. He is here to answer questions about Bill C-41.

Senator Cools: This concerns Bill C-41.

Mr. Rock: It is odd that the senator would complain that I am not available for sufficient time to respond to questions about the bill and then ask a question that is not related to Bill C-41. I can go on, if she wants, and talk about political science, but I would have thought it better to discuss the needs of children in Canada.

Le sénateur Lavoie-Roux: D'accord. Je vous remercie, monsieur le ministre.

[Traduction]

La présidente: Monsieur le ministre, il est 10 heures. Il y a encore un sénateur qui veut vous interroger. Pourriez-vous nous donner cinq minutes?

M. Rock: Bien sûr.

La présidente: Sénateur Cools, le ministre doit prendre un avion.

Le sénateur Cools: Merci, madame la présidente.

Merci, monsieur le ministre. Bienvenue, comme d'habitude.

Les préoccupations et les questions dont je veux vous entretenir prendront plus de cinq minutes. Je m'attendais à ce qu'un ministre qui comparaît devant un comité sénatorial y réserve le temps qu'il faut. Je veux bien croire que le ministre a un avion à prendre. J'ai dû prendre beaucoup d'avions pour arriver lundi dernier après avoir changé mes réservations et pour apprendre finalement que la réunion avait été annulée.

La présidente: Madame, c'est nous qui avons dit au ministre que ce temps suffirait.

Le sénateur Cools: Peut-être qu'alors le ministre pourrait revenir.

La présidente: Peut-être aussi que nous pourrions attendre ses collaborateurs.

Le sénateur Cools: Non, je veux que ce soit le ministre. Très souvent, on a l'impression que les fonctionnaires n'ont pas l'expérience voulue pour répondre à ces questions.

La présidente: Madame, allez-vous poser des questions?

Le sénateur Bosa: Que le sénateur pose ses questions et si elle n'a pas fini, nous pourrions en reparler. Peut-être devrait-elle profiter du fait que le ministre est là pour le moment et est prêt à répondre à ses questions.

La présidente: Madame, voulez-vous poser une question au ministre?

Le sénateur Cools: Oui, j'ai beaucoup de questions à lui poser. La première est d'ordre politique.

Quel est à son avis le rôle du Sénat dans l'étude des lois, en particulier la sienne?

La présidente: Le ministre n'est pas ici pour répondre à cette question. Il est ici pour répondre aux questions au sujet du projet de loi C-41.

Le sénateur Cools: Cela touche le projet de loi C-41.

M. Rock: J'ai du mal à comprendre pourquoi le sénateur se plaint de ne pas avoir le temps de poser des questions sur le projet de loi et en même temps me pose une question qui n'a rien à voir avec ce projet de loi. Je peux, si elle le veut, parler de sciences politiques, mais je pensais qu'il serait préférable de discuter des besoins des enfants au Canada.

The role of the Senate is well established. It is a body of sober, second thought. It is there to ensure that matters are constitutional. I do not think that the Senate ever suggests that it is there to supplant the policy-making function of the elected House of Commons, but certainly the Senate has an important and enduring role to ensure that the constitutional validity of legislation is put forward and, as I say, to put forward that sober, second thought of which political authors have spoken so often in the past.

Senator Cools: What does the minister think should be a reasonable amount of time for the Senate committee to consider this bill?

Mr. Rock: The senator has always made the point so well that committees are the masters of their own procedure. I would not presume to suggest the time the Senate committee might need.

All I can do, in my humble capacity as a person from the other place, Madam Chair, is to inform the honourable senators of the policy objectives we are trying to achieve.

In the case of this bill, I have outlined the reasons why we would like to have the bill adopted by January 1, so we can proceed with an orderly implementation.

All I can do is tell you our objectives and hope it works out.

Senator Cools: Very well. On the issue of policy objective, you seem to be quite reliant on the testimony of Mr. Philip Epstein. He is a very capable man whom I have known for a long time. Mr. Epstein told us in clear terms yesterday that he was not wedded to this set of guidelines. Perhaps, Mr. Minister, you can tell us why you are.

Mr. Rock: I am delighted to know that you are aware of Mr. Epstein's experience and ability. He has practised family law for some 25 years and is known throughout the country as a leader of the matrimonial bar. His support for this proposal is very significant.

Senator Cools: He did not support the guidelines.

Mr. Rock: It is a signal that those who know what they are talking about, who work with these cases in field, recognize the value of these efforts. As to the guidelines —

Senator Cools: Mr. Epstein did not support the guidelines.

Mr. Rock: — I told the Senate that in 1992, the amounts —

Senator Cools: Excuse me, I am speaking to my chairman, if you do not mind.

Excuse me, there is a mistake. Yesterday, Mr. Epstein did not support the changing of the tax system; neither did he support these guidelines.

The Chair: He did not withdraw support for them; he said "any guidelines," as long as there is a set of guidelines.

Senator Cools: He supported the idea of guidelines. Do not hurry me up any more, Madam Chair, please. I am clarifying that the minister here was making a mistake in interpreting Mr. Epstein's testimony. Mr. Epstein said clearly that his support

Le rôle du Sénat est bien connu. C'est une chambre de réflexion. Le Sénat est là pour veiller au respect de la Constitution. Je ne pense pas que le Sénat ait jamais jugé qu'il était là pour supplanter le pouvoir de décision de la Chambre des communes dûment élue. Il a toutefois certainement un rôle important et constant à jouer pour veiller à ce que les projets de loi proposés respectent bien les dispositions constitutionnelles et assurer cette réflexion approfondie dont ont si souvent parlé les auteurs.

Le sénateur Cools: Quel temps le ministre estime-t-il qu'il serait raisonnable que le comité sénatorial consacre à ce projet de loi?

M. Rock: Le sénateur a très bien dit que les comités sont maîtres de leurs propres décisions. Je ne m'aventurerai pas à dire quel temps serait nécessaire au comité.

Tout ce que je puis faire, simplement, à titre de représentant de l'autre Chambre, c'est informer les sénateurs des objectifs que nous essayons d'atteindre.

Dans le cas de ce projet de loi, j'ai exposé les raisons pour lesquelles nous aimerions que le projet de loi soit adopté d'ici au 1er janvier afin d'en faciliter la mise en application.

Je ne puis donc que vous répéter nos objectifs dans l'espoir que cela marchera.

Le sénateur Cools: Très bien. Pour ce qui est de vos objectifs, vous semblez attacher une grande importance au témoignage de M. Philip Epstein. C'est un homme très capable que je connais depuis longtemps. M. Epstein nous a dit hier très clairement qu'il ne tenait pas forcément à ces lignes directrices. Peut-être pourriez-vous, monsieur le ministre, nous dire pourquoi vous, vous y tenez tellement.

M. Rock: Je suis ravi d'apprendre que vous êtes au courant de l'expérience et de la compétence de M. Epstein. Il exerce le droit familial depuis quelque 25 ans et est connu partout au pays comme chef de file du barreau matrimonial. Son appui pour cette proposition compte beaucoup.

Le sénateur Cools: Il n'appuie pas les lignes directrices.

M. Rock: Cela montre que ceux qui savent ce dont ils parlent, qui travaillent sur le terrain dans ce domaine, reconnaissent l'importance de ces efforts. Pour ce qui est des lignes directrices...

Le sénateur Cools: M. Epstein n'appuie pas ces lignes directrices.

M. Rock: ... j'ai dit au Sénat qu'en 1992, les montants...

Le sénateur Cools: Excusez-moi, je parle à ma présidente, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

Je suis désolée, il y a erreur. Hier, M. Epstein n'a pas appuyé les modifications apportées au régime fiscal; il n'a pas non plus appuyé ces lignes directrices.

La présidente: Il n'a pas dit non plus qu'il ne les appuyait pas; il a dit «des lignes directrices» à condition qu'il y en ait.

Le sénateur Cools: Il a appuyé l'idée de lignes directrices. Arrêtez de me bousculer, madame la présidente, s'il vous plaît. Je précise ici que le ministre faisait erreur en interprétant le témoignage de M. Epstein. Ce dernier a dit clairement qu'il

was not especially for these guidelines, that he supported the concept of guidelines, which is quite different.

Mr. Rock: I will not quibble about what Mr. Epstein said, but I do know that he supports Bill C-41 and wants to see it passed. If you lined up 30 million Canadians, you would get 30 million points of view about what the amounts should be and how they should be calculated.

Senator Cools: But my question —

Mr. Rock: I will answer the senator's question, if I may. She asked me why I was wedded to these guidelines. I have already said that the amounts that you see before you emanated from a six-year process. That does not mean to say that the Senate committee or the House committee needs to spend six years looking at it. I am saying that, in order to describe the process and consultation which took place and the breadth of the work.

In 1992, certain figures were published and they were criticized.

Senator Cools: I want to know why —

Mr. Rock: In 1995, different figures were published and they were criticized.

Senator Cools: I want to know why you support these guidelines.

Mr. Rock: We made adjustments. In answer to the senator's question, if we are to have guidelines, if we are to move our civilization a step forward and keep up with other civilized jurisdictions which have dealt with these same problems, if we are to have guidelines, then this is surely the place to start. We have had a long and arduous process of consultation.

We will never satisfy everyone. You will hear from witnesses, even today, who will be critical. At least we have consensus on the general direction. We can monitor these amounts month by month. If we must change them by regulation to overcome unfairness, we can do that by regulation. Let us at least get started in this good direction.

Senator Cools: Perhaps the minister misunderstood my question. I am interested in knowing the policy conceptual framework for these guidelines. I shall put my question again.

Why is this particular model of guidelines, why is this particular set of guidelines before us? This is sort of like the GST all over again. My question is why these guidelines? They are many.

The Chair: It took six years to develop them, and they figure —

Senator Cools: I want to know why these ones. We are being asked to support these. I would like to know why these. I have other questions.

Mr. Rock: It is the first time I have heard these compared to the GST. I do not see the connection.

n'appuyait pas forcément ces lignes directrices, qu'il appuyait seulement l'idée de lignes directrices, ce qui est tout à fait différent.

M. Rock: Je ne veux pas ergoter sur les propos de M. Epstein, mais je sais qu'il appuie le projet de loi C-41 et qu'il veut qu'il soit adopté. Si vous posez la question à 30 millions de Canadiens, vous aurez 30 millions de points de vue différents sur les montants et sur la façon de les calculer.

Le sénateur Cools: Mais ma question...

M. Rock: Si vous me permettez, je répondrai à la question du sénateur. Elle m'a demandé pourquoi je tenais à ces lignes directrices. J'ai déjà dit que les montants que vous avez sous les yeux étaient le résultat d'un processus de six ans. Cela ne veut pas dire que le comité du Sénat ou le comité de la Chambre doivent passer six ans à les examiner. Si je dis cela, c'est pour vous expliquer le processus et les consultations qui se sont déroulées ainsi que l'envergure du travail que cela représente.

En 1992, certains chiffres ont été publiés et furent critiqués.

Le sénateur Cools: J'aimerais savoir pourquoi...

M. Rock: En 1995, on a publié d'autres chiffres qui ont aussi été critiqués.

Le sénateur Cools: Je voudrais savoir pourquoi vous appuyez ces lignes directrices.

M. Rock: Nous avons ajuster ces chiffres. Pour répondre au sénateur, si nous devons avoir des lignes directrices, si nous voulons faire avancer un peu notre civilisation et suivre d'autres pays civilisés qui ont réglé ces mêmes problèmes, si nous voulons avoir des lignes directrices, c'est une bonne façon de commencer. Le processus de consultation a été à la fois long et ardu.

Nous ne satisferons jamais tout le monde. Vous entendrez des témoins, même aujourd'hui, qui critiqueront. Au moins, nous sommes parvenus à un consensus sur l'orientation générale. Nous pourrions suivre ces montants, mois après mois. Si nous devons les changer par voie de règlement, parce qu'ils apparaissent injustes, nous pourrions le faire. Mais avant tout, il nous faut partir dans le bon sens.

Le sénateur Cools: Peut-être le ministre a-t-il mal compris ma question. Ce que j'aimerais savoir c'est quel est le cadre conceptuel de ces lignes directrices. Je poserai donc ma question.

Pourquoi nous présente-t-on ce type particulier de lignes directrices, pourquoi celui-ci? C'est un peu à nouveau comme la TPS. Pourquoi donc ces lignes directrices? Il y en a beaucoup.

La présidente: Il a fallu six ans pour les élaborer et elles...

Le sénateur Cools: J'aimerais savoir pourquoi vous avez choisi celles-ci. On nous demande d'appuyer ces lignes directrices. J'aimerais savoir pourquoi celles-ci. J'ai d'autres questions.

M. Rock: C'est la première fois que je les entends comparer à la TPS. Je ne vois pas le rapport.

Senator Cools: Your testimony is a lot like Michael Wilson's at the time.

Mr. Rock: I can say, Madam Chair, that, during the six years, approaches were examined from Australia, Europe, the United States of America, and the United Kingdom. All of those approaches were considered. Forty-seven of the fifty states have guidelines. Sometimes their models vary one to the other.

We tried to select the best of the experience elsewhere. We tried to combine predictability with flexibility. We have added features such as undue hardship and extraordinary expenses so that there will be recourse in those cases where there are exceptional circumstances which must be addressed.

In short, in responding to Senator Cools' question, Madam Chair, we have chosen these guidelines because we believe they allow us to achieve our policy objectives.

Senator Cools: What are those?

Mr. Rock: Our policy objectives are to provide for the interests of children. That is our first and foremost fundamental policy objective — not for the mother or the father, not for men or women, but for children.

When it is suggested that it is significant that we have women counsel at this table from the Department of Justice, that is quite profoundly beside the point. If the real interests of the government were to be reflected in who is at the table, you would see children in these chairs, Madam Chair.

Senator Cools: Let us bring them.

Mr. Rock: You would see children. That is who this is all about. Let me say that we believe this set of guidelines allows us to achieve our objectives for children while, at the same time, drawing upon the best of the experience in other jurisdictions. That is why we chose them.

The Chair: Thank you, Mr. Minister.

Senator Cools: I am not finished, Madam Chair.

The Chair: I am sorry but the minister is.

Senator Cools: I have one last question. These common-law jurisdictions and all these 40 or 50 states that you say use some form or other of guidelines — I am thinking particularly of England and certain other countries — do all of those countries which utilize guidelines utilize this methodology of instruments by regulations?

Mr. Rock: Some of them do; some of them do not. As I mentioned, we have to learn from experience elsewhere but do what is best for our circumstances. I can tell you that, where a statutory change is required, those jurisdictions have found that to be difficult in terms of children because the changes cannot be achieved quickly. For example, Parliament does not sit during the summer time. If there is need for change over the months between June and September, that cannot be done without going through the full legislative process.

Le sénateur Cools: Votre témoignage ressemble beaucoup à celui de Michael Wilson à l'époque.

M. Rock: Je puis dire, madame la présidente, que pendant ces six ans, on a examiné les formules retenues en Australie, en Europe, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Tout a été étudié de près. Quarante-sept des cinquante États ont des lignes directrices. Quelquefois celles-ci varient d'un État à l'autre.

Nous avons essayé de sélectionner ce qu'il y avait de mieux. Nous avons essayé de prévoir les choses et de ménager suffisamment de latitude. Nous avons ajouté des caractéristiques telles que les dispositions sur les difficultés indues et les dépenses extraordinaires, de manière à offrir un recours en cas de circonstances exceptionnelles.

Bref, pour répondre à la question du sénateur, madame la présidente, nous avons choisi ces lignes directrices parce que nous estimons qu'elles nous permettent d'atteindre nos objectifs généraux.

Le sénateur Cools: Quels sont-ils?

M. Rock: De servir les enfants. C'est notre premier objectif et le plus fondamental — non pas la mère ou le père, non pas les hommes ou les femmes, mais les enfants.

Quand on dit qu'il y a une raison pour laquelle nous avons des avocats du sexe féminin ici du ministère de la Justice, cela n'a rien à voir. Si l'intérêt du gouvernement dépendait de qui se trouve à cette table, vous verriez ici des enfants, madame la présidente.

Le sénateur Cools: Qu'ils viennent.

M. Rock: Ce sont des enfants qui seraient là. C'est l'intérêt des enfants que nous défendons. Nous estimons que ces lignes directrices nous permettent d'atteindre nos objectifs en ce qui concerne les enfants tout en nous fondant sur les expériences d'autres pays. C'est la raison pour laquelle nous les avons choisies.

La présidente: Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas fini, madame la présidente.

La présidente: Je suis désolée, mais le ministre doit s'en aller.

Le sénateur Cools: J'ai encore une dernière question. Ces pays de la common law et tous ces 40 ou 50 États qui d'après vous utilisent une forme ou une autre de lignes directrices — je pense en particulier à l'Angleterre et à certains autres pays — ont-ils tous recours à cette méthode de prise de règlements?

M. Rock: Pas tous, mais certains. Je répète que nous devons tirer des leçons de l'expérience venue d'ailleurs et faire ce qui convient le mieux dans nos circonstances. Je dois vous dire que là il faut procéder par modification de la loi, les pays en question ont constaté que c'était pénible pour les enfants car cela ne peut se faire rapidement. Par exemple, le Parlement ne siège pas durant l'été. S'il est nécessaire de changer quelque chose entre juin et septembre, on ne peut le faire sans reprendre tout le processus législatif.

Senator Cools: That is not true. We sit during summer all the time.

Mr. Rock: The regulations reflect policy. They can be changed by subordinate legislation and they provide for a certain nimbleness to meet the needs of children that would not otherwise be available.

Senator Cools: I understand why you are using the regulations. My question to you is, which of those jurisdictions that employ the same methodology use statutory instruments?

The Chair: Mr. Minister, you are free to go.

Mr. Rock: I do not want to be rude. I want to say to Senator Cools that —

Senator Cools: Well, you are.

Mr. Rock: — some do and some do not use regulations. We are proposing to use them.

Senator Cools: I want to know which ones do. You should know. You are the minister. You should know this bill. You should know it by now.

Mr. Rock: I am sure we can get that information for the senator.

The Chair: Thank you for your time, Mr. Minister.

I would like to let the committee know that we invited the minister and we set the time schedule and he agreed to stay for the hour.

Senator Cools: Thank you. I would like to say: Bring him back again. He can come back. We have questions.

The Chair: Our next witness on this bill is Ross Finnie.

The senators have your brief, Mr. Finnie. Please proceed.

Mr. Ross Finnie, School of Public Administration, Carleton University: This brief is my constructive criticism of these guidelines. I might say that I have been involved with guidelines for quite some time as well. Let me stake out that territory.

The Chair: Then maybe you can answer some of our questions.

Mr. Finnie: I hope I can. I came to guidelines because I did my doctoral work in Wisconsin which is the birthplace, basically, of child support guidelines in North America. One of the professors with whom I had the pleasure to be associated was Irwin Garfinkle who is, in some sense, the godfather of guidelines. Well before I became involved with them professionally in a direct manner, the issue of guidelines was in the air where I was studying. I chatted many times with Professor Garfinkle as the guidelines were being developed and being brought into place in Wisconsin.

When I came back to Canada, I took a job at Université Laval in the faculty of economic science. My research took me to looking at the changes in income and well-being that occurred at

Le sénateur Cools: Ce n'est pas vrai. Nous siégeons tout le temps pendant l'été.

M. Rock: Les règlements reflètent une politique. Ils peuvent être modifiés par voie de législation subordonnée et ils offrent une certaine souplesse permettant de répondre aux besoins des enfants comme on ne pourrait le faire autrement.

Le sénateur Cools: Je comprends pourquoi vous avez recours aux règlements. Ce que je vous demande, c'est quels pays parmi ceux qui utilisent cette méthode recourent aux textes réglementaires?

La présidente: Monsieur le ministre, vous êtes libre.

M. Rock: Je ne veux pas être grossier. Je veux dire au sénateur Cools que...

Le sénateur Cools: Pourtant, vous l'êtes.

M. Rock: ... certains ont recours à des règlements, d'autres pas. Nous nous proposons, nous, d'y avoir recours.

Le sénateur Cools: J'aimerais savoir quels sont ceux qui font la même chose. Vous devriez le savoir. Vous êtes le ministre. Vous devriez connaître ce projet de loi. Vous devriez finir par le connaître.

M. Rock: Je suis sûr que nous pourrions obtenir ce renseignement pour le sénateur.

La présidente: Merci d'être venu, monsieur le ministre.

Je tiens à dire au comité que nous avons invité le ministre et que nous avons nous-mêmes arrêté l'horaire. Il a accepté de rester toute l'heure.

Le sénateur Cools: Merci. Tout ce que je veux dire, c'est qu'il faut qu'il revienne. Il peut bien revenir. Nous avons des questions.

La présidente: Notre témoin suivant pour l'étude de ce projet de loi est Ross Finnie.

Monsieur Finnie, les sénateurs ont votre mémoire. Allez-y.

M. Ross Finnie, École d'administration publique, Université Carleton: Ce mémoire représente une critique constructive de ces lignes directrices. Je dois dire que je m'occupe également de lignes directrices depuis quelque temps. Je voulais que ce soit tout de suite clair.

La présidente: Peut-être ainsi pourriez-vous répondre à certaines de nos questions.

M. Finnie: Je l'espère. Je me suis occupé des lignes directrices parce que j'ai fait ma thèse de doctorat au Wisconsin, qui est essentiellement le lieu de naissance des lignes directrices concernant les pensions alimentaires pour enfants en Amérique du Nord. Un des professeurs avec lesquels j'ai eu le plaisir d'être associé était Irwin Garfinkle qui, à certains égards, est le parrain des lignes directrices. Bien avant de m'en occuper professionnellement de façon directe, la question des lignes directrices m'intriguait pendant mes études. J'en ai discuté souvent avec le professeur Garfinkle lorsqu'il préparait des lignes directrices pour le Wisconsin.

Lorsque je suis revenu au Canada, j'ai accepté un poste à la faculté de science économique de l'Université Laval. Mes recherches m'ont porté à examiner les changements que provo-

divorce, and, in particular, the differences between men and women and the consequences for children.

In my research, I was able to track, for the first time, what happened through divorce, what happened before compared to directly afterwards for fixed individuals. My results confirmed what we believed from other data, but in a much more precise, analytical fashion.

I was able to identify that there was a large difference in the standard of living which occurred at divorce, on average. That is very important here because, with guidelines, we are talking about averages, a regulatory tool that works with averages. On average, for men, their standard of living maintained itself or declined ever so slightly. For women, it declined precipitously and ever the more so with the greater number of children.

I then became involved with the development of the guidelines of which Minister Rock was speaking earlier. I was asked by the Department of Justice to become involved in this research. At the time, I did not have the specific experience with guidelines, but, as I said, it had been in the air in Wisconsin and the issue interested me very much.

I then devoted a good part of the next few years of my professional life to thinking about guidelines and participating in the guidelines here. In passing, I have written a book on the subject, which is published by the institute on public policy in Montreal called *Child Support: The Guideline Options*. I have articles in many academic publications. I had a long paper on divorce in the C.D. Howe series on social policy last year.

I do not want to be immodest, but following all this talk about all these experts with all these experiences, I do not think there are too many people in this country who know much more about guidelines than I do across the whole spectrum — what is involved with the development, how you estimate the cost of children and what is spent on a child, the ethical values, and the principles of sharing that can be brought to bear.

I have spent a lot of time thinking about those things. I have expressed it as well as I can in my various writings. I lay that out as at least some certain credibility for what I have to say.

I was no longer involved with the Department of Justice upon the release of provincial-federal-territorial committee recommendations. I had participated up to that point as co-author with individuals, including one who is currently in this room, from the Department of Justice on a background paper that was supposed to be the basis of these guidelines. In fact that paper is the basis of these guidelines, but when I saw what had been released, my initial reaction, in an interview with CBC, was to be critical.

I can say that since that time I have not been involved with further development of the guidelines because — well, since that point, I have not been formally involved with the guidelines. However, I have continued to write various articles presenting my opinions.

quait le divorce dans les revenus et le bien-être des intéressés et, en particulier, les différences entre les hommes et les femmes et les conséquences que cela pouvait avoir pour les enfants.

J'ai pour la première fois réussi à suivre ce qui se passait dans le divorce, comment se passaient les choses avant par rapport à ce qui arrivait tout de suite après pour les intéressés. Les résultats de mes recherches ont confirmé ce que nous avions conclu à partir d'autres données, mais de façon beaucoup plus précise et analytique.

J'ai réussi à constater qu'il y avait une grosse différence en général dans le niveau de vie après le divorce. C'est une chose très importante parce que, avec des lignes directrices, on parle de moyennes, il s'agit d'un outil de réglementation qui se fonde sur des moyennes. En moyenne, pour les hommes, le niveau de vie se maintenait ou ne déclinait que très légèrement. Pour les femmes, le déclin était énorme, et d'autant plus que le nombre d'enfants augmentait.

Je me suis alors intéressé à l'élaboration des lignes directrices dont parlait tout à l'heure le ministre Rock. Le ministère de la Justice m'a demandé de participer à cette recherche. À l'époque, je n'avais pas d'expérience précise des lignes directrices mais, je le répète, il en avait été question au Wisconsin et cela m'intéressait beaucoup.

J'ai alors consacré une bonne partie des quelques années suivantes de ma vie professionnelle à réfléchir aux lignes directrices et à participer à l'élaboration de celles-ci. En passant, je vous signale que j'ai écrit un livre sur le sujet, qui a été publié par l'institut de politique publique à Montréal et qui s'intitule *Child Support: The Guideline Options*. J'ai aussi écrit des articles dans beaucoup de publications spécialisées. J'en ai écrit un long sur le divorce dans la série C.D. Howe l'année dernière sur la politique sociale.

Je ne veux pas me vanter, mais après tout ce qu'on a dit sur tous ces experts avec toutes ces expériences, je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de monde au pays qui en savent beaucoup plus que moi sur les lignes directrices et tous leurs aspects — ce que représentent leur élaboration, la façon d'estimer le coût des enfants et ce que l'on dépense pour un enfant, les valeurs éthiques et les principes de partage dont on peut tenir compte.

J'ai passé beaucoup de temps à réfléchir à tout cela. Je l'ai exprimé de façon aussi claire que possible dans mes différents écrits. Cela devrait me donner au moins une certaine crédibilité.

Je ne travaillais plus avec le ministère de la Justice lorsque les recommandations du comité provincial-fédéral-territorial ont été publiées. J'avais jusque là été coauteur avec certaines personnes, dont une qui est dans cette salle, du ministère de la Justice. Nous avions rédigé un document de réflexion qui devait servir de base à ces lignes directrices. C'est en effet le cas, mais lorsque j'ai vu ce qu'il en est sorti, ma réaction initiale, dans une interview avec la SRC, était assez critique.

Je dois dire que depuis lors, je ne me suis plus occupé de ces lignes directrices parce que — en fait, je n'y suis plus mêlé. J'ai continué cependant à écrire divers articles à ce sujet.

The guidelines that are before us today are pretty much those that were presented a couple of years ago with the federal-provincial-territorial committee. A few new twists have been added, some improvements, some deterioration, I would say. The main criticisms I had at that time still prevail.

Everything is here in my document. It is not a particularly long document — 15 pages of text. It is meant to be accessible, so I would encourage you at any point to feel free to shop through the document. If you would like to speak to me at any time, I am located here in Ottawa, and I would be pleased to do so.

Perhaps I could touch on a couple of the major criticisms. The bottom line is that I am in favour of guidelines. Most people are. You start to talk about children. I do not want to be disrespectful, but if I had counted how many times Mr. Rock had mentioned the word "children," I would have run out of fingers and toes very quickly.

A guideline is of course directed towards maintaining the well-being of children. There is to question about that. However, you want to do that in a manner fair to both parents because there are two parents involved, as well as the children. Wrapping oneself in the flag of the well-being of children is doing a disservice to the political process of looking for a fair guideline and, in turn, a guideline that will work effectively in practice, part of which depends on its fairness.

My next point is that 47 out of 50 U.S. states have adopted guidelines. However, guidelines are used in a great minority of cases. Why? Because the guidelines have not been well received. The judges have the option.

You can launch a great political movement to adopt guidelines. In this country, what we have may be enforced and put into place, but just to say they have been adopted in all of these other jurisdictions is misleading. This brings me back to the point that guidelines, yes, are good, but not any guideline is necessarily a good guideline.

With respect to these particular guidelines, I think the basic formula is good. The basic principle of basing awards only on a non-custodial parent's income is good. My own guidelines are similar in structure.

Why is that good? The guidelines I recommend relate to fixed percentages of income of the non-custodial parent, but those percentages reflect what the parent would pay were the parent still living with the child. The principle in that sense is very clear. Most people find that reasonably fair. It is not patently unfair. That is to say, what the parent was spending on the child within the marriage is maintained after the marriage, which is fair. The basic guideline is fine. I have no problems with that.

What bothers me with this guideline, though, are the things added on or taken away that either make it overly rigid or even impose or preclude the adjustments that ought to be there. There are errors both of commission and omission.

[Translation]

Les lignes directrices que vous avez devant les yeux ressemblent beaucoup à ce qui avait été présenté il y a deux ans. On y a ajouté quelques éléments nouveaux, quelques améliorations, et on a à mon avis fait moins bien dans certains cas. Les principales critiques que je formulais à l'époque demeurent.

Vous trouverez tout cela dans mon document. Il n'est pas particulièrement long — 15 pages de texte. Il est suffisamment accessible pour que je vous encourage à le lire ou à en lire des passages. Si vous voulez en discuter avec moi, je suis ici à Ottawa et je me ferai un plaisir de le faire.

Peut-être pourrais-je m'attarder sur deux ou trois de mes principales critiques. Essentiellement, je suis favorable à des lignes directrices. La majorité des gens aussi. On commence par parler d'enfants. Sans vouloir lui manquer de respect, si j'avais compté le nombre de fois que M. Rock a mentionné le mot «enfant», j'aurais très vite manqué de doigts et d'orteils.

Une ligne directrice doit évidemment viser à maintenir le bien-être des enfants. Cela ne fait aucun doute. Toutefois, il faut le faire d'une façon qui soit équitable pour les deux parents, parce que deux parents sont en cause, pas seulement les enfants. Dire qu'il ne s'agit que du bien-être des enfants, ce n'est pas faciliter l'examen des lignes directrices, car celles-ci qui doivent être efficaces et ne peuvent l'être que si elles sont équitables.

Je dirais ensuite que 47 des 50 États américains ont en effet adopté des lignes directrices. Toutefois, celles-ci ne sont utilisées que dans une grande minorité de cas. Pourquoi? Parce qu'elles n'ont pas été bien acceptées. Les juges ne sont pas obligés de les utiliser.

On peut lancer un grand mouvement politique en vue d'adopter des lignes directrices. Dans notre pays, peut-être que celles-ci seront mises en vigueur, mais dire simplement qu'elles ont été adoptées dans tous ces autres pays me semble un peu trompeur. Cela me ramène à ce que je disais, à savoir que les lignes directrices sont une bonne chose mais que toute ligne directrice n'est pas nécessairement une bonne ligne directrice.

Pour ce qui est de celles-ci, je pense que la formule de base est bonne. Je pense qu'il est bon de calculer seulement en fonction du revenu du parent qui n'a pas la garde des enfants. J'aurais moi-même adopté une structure similaire.

Pourquoi? Les lignes directrices que je recommande portent sur des pourcentages fixes de revenus du parent qui n'a pas la garde, mais ces pourcentages reflètent ce que le parent paierait s'il vivait encore avec l'enfant. Le principe est ainsi très clair. La majorité des gens trouvent que c'est raisonnable. Ce n'est pas en tout cas injuste. C'est-à-dire que ce que le parent dépensait pour l'enfant lorsqu'il était marié est maintenu après le mariage, ce qui est juste. La ligne directrice fondamentale est bonne. Je n'y vois aucun inconvénient.

Ce qui m'inquiète dans cette ligne directrice, toutefois, c'est ce qu'on y a ajouté ou ce qu'on en a retiré et qui la rend trop rigide ou même impose ou exclut les ajustements nécessaires. On peut pécher par action ou par omission.

[Français]

Mr. Finnie: I do speak French, but I will make my comments in English. If there are any questions, I will answer in French.

Senator Lavoie-Roux: That would be appreciated.

Mr. Finnie: I had the opportunity to learn French at Laval university, but that is another story.

[English]

To continue with my focus on the guidelines, there are not many criticisms, but they are very important. I think what would happen is that the minister himself would, in six months or a year's time, regret not having made the changes I am proposing here today. I think they will cut into the success of the guidelines. Although these things are not well understood now, once they come into practice and people live these guidelines, it will create many problems. We could even face a situation that happened in England where we had mass revolt against the guidelines because they were perceived as being patently unfair.

The first problem is that there is no adjustment for direct spending on the child by the non-custodial parent. Here are two scenarios. One parent never sees his or her child, and the whole child support is a written cheque, hopefully, once a month. Let us say another person has a child a third of the time, rents an apartment with extra space and has the toys there and everything in place. There are the day-to-day expenses of caring for that child. Those two individuals will pay the same child support under this bill. That strikes most people as unfair in a number of ways. It is unfair for non-custodial parents because one is paying out a substantial sum of money directly and yet is also paying the child support. It is unfair from the side of the non-custodial parent. It is also unfair on the part of custodial parent because you have one woman who has a child all of the time, and she receives the same child support as someone else who has their child in the spouse's care a third of the time. Finally, it is unfair for the children because this unfairness will work through different situations in different ways. That is the bad news.

The good news is that it would be easy to resolve that problem. I sketch out various ways of doing that in my book. It would not be hard to develop ways, because the basic guideline is not very complicated. You could adjust the basic guidelines.

It is true that you do not want to get back into opening things up so that it becomes a case-by-case, back-to-court scenario. That would defeat the purposes of the guidelines. However, as the guidelines themselves are a set of benchmarks, you could institute a similar set of benchmarks that would provide for this appropriate adjustment. The result would be that the two parents would continue to contribute the appropriate, fair amounts, taking into account the time the child spent with each parent and the expenses involved.

The Chair: You would set up a separate grid that dealt with two days, three days and four days.

M. Finnie: En passant, je parle le français mais je vais présenter mes remarques en anglais. S'il y a des questions, je pourrai vous répondre en français.

Le sénateur Lavoie-Roux: On l'apprécie.

M. Finnie: J'ai eu la grande opportunité d'apprendre le français à l'Université Laval, mais c'est là une autre histoire.

[Traduction]

Toujours au sujet des lignes directrices, elles ne suscitent que quelques critiques, mais qui sont très importantes. Je crains que dans six mois ou un an, le ministre ne regrette de ne pas avoir adopté les modifications que je propose aujourd'hui. Elles peuvent assurer le succès des lignes directrices. Ce sont des choses que l'on ne comprend pas bien aujourd'hui, mais une fois que ces mesures entreront en vigueur et que les gens devront s'en accommoder, on va constater de nombreux problèmes. Il se pourrait même que le Canada connaisse la révolte généralisée qui s'est produite en Angleterre parce que les gens voyaient dans les lignes directrices une justice flagrante.

Le premier problème, c'est qu'il n'y a pas de possibilité de rajustement en fonction des dépenses directes liées à l'enfant pour le parent qui n'en a pas la garde. Ici, on peut évoquer deux scénarios. L'un des parents ne voit jamais son enfant, et le soutien prend la forme d'un chèque remis normalement chaque mois. Prenons un autre cas où l'un des parents s'occupe de l'enfant un tiers du temps, qu'il loue un appartement plus grand où il garde en permanence des jouets et tout ce qu'il faut pour l'enfant. Ce parent s'expose à des dépenses quotidiennes pour s'occuper de l'enfant. Or, dans les deux cas, le soutien sera le même d'après le projet de loi. Cette situation semble injuste à plusieurs titres. Elle est injuste pour le parent qui n'a pas la garde de l'enfant, puisqu'il paye un montant important et qu'en plus, il s'expose à des frais pour s'occuper de l'enfant. C'est donc injuste du point de vue du parent qui n'a pas la garde de l'enfant. C'est également injuste pour celui qui en a la garde; c'est vraisemblablement une femme qui s'occupe en permanence de l'enfant, mais qui reçoit le même soutien qu'une autre personne dont l'enfant est confié à l'autre parent pendant un tiers du temps. Finalement, c'est aussi injuste pour les enfants, sur qui l'injustice initiale se répercute de différentes façons. Voilà pour les côtés négatifs.

Le côté positif, c'est qu'il serait facile de résoudre ce problème. J'évoque différentes solutions dans mon livre. Il ne serait pas compliqué de trouver des solutions, car les lignes directrices ne sont pas très complexes. Il suffirait de les rajuster.

Évidemment, on ne veut pas tout remettre en cause, ni revenir à des solutions imposées au cas par cas par les tribunaux. Ce serait aller à l'encontre même des objectifs des lignes directrices. Cependant, comme il ne s'agit que de points de repère, on pourrait y ajouter d'autres points de repère qui permettraient de rajuster la situation. Les deux parents continueraient à verser les montants appropriés en fonction du temps passé par l'enfant avec chacun d'entre eux, et des frais encourus.

La présidente: Vous proposez donc un barème distinct applicable aux parents qui s'occupent de l'enfant pendant deux, trois ou quatre jours.

Mr. Finnie: It is important to understand that the guidelines, as written, were developed on the presumption that the child spends all of the time with the custodial parent. To turn around and ignore the direct spending is illogical within the context of the construction of the guidelines themselves.

Suppose there are a certain number of days. You want to allow a little bit of flexibility. What cases does it fit into? Let us say someone has a child for a month in the summer and every second weekend. That is a certain number of days a year. You could work it into a percentage.

With my guideline, it would work smoothly, because the percentages are clear, fixed amounts, such as 17 per cent, 33 per cent, et cetera. You could adjust those appropriately, but you could do much the same thing with the guidelines that are here. It would not be hard to do.

I could come up with a good judgment in an afternoon and one that withstood the test. You could put it into the legislation in a fairly short period of time. However, we are now dealing with the resources of the Department of Justice.

My next point is that the words have been boosted up at the bottom end for low income payers. I do not want to exaggerate this. There are specific categories. However, those individuals around the welfare lines — which is problematic for welfare authorities — will pay disproportionately higher proportions of their income towards child support.

Why is that? You could say that children cost more in that range, but that is not fair. We do not know that. The best evidence is that we do not know.

The reason as expressed in the government's own documents was that with respect to the research base upon which the guidelines were partly constructed, the guidelines actually generated lower awards at those low income levels. The feeling was something along the lines that the guidelines are supposed to increase awards, not decrease them, so we cannot do this. In itself, that is illogical — well, perhaps it is not illogical, but, again, let us look to the U.S.

The stated purpose for instituting awards in most jurisdictions in the United States is that, at high income levels, non-custodial parents should be paying more, but for one reason or another judges do not award enough at the medium and certainly higher income levels. However, at the same time, one of the expressed purposes of guidelines was to reduce awards amongst low income payers because they were paying too much. They were paying disproportionately higher percentages, as they were in Canada. In the United States, the approach was that the people at the top were not paying enough, and the people at the bottom were paying too much, so they drafted a guideline to fix that.

The approach in Canada has been that the people at the top have been paying enough, so we should fix that. The people at the bottom have been paying too much, so let us not fix that. The result of trying to contort the guideline into a shape that covers

M. Finnie: Il faut savoir que les lignes directrices sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle l'enfant passe tout son temps avec le parent qui en a la garde. Lorsqu'on interprète les lignes directrices, il n'est pas logique de ne pas tenir compte des dépenses directes.

Supposons que l'enfant passe un certain nombre de jours avec l'autre parent. Il faut assurer une certaine souplesse au régime. Supposons que l'un des parents a la garde de l'enfant pendant une fin de semaine sur deux et pendant un mois d'été, ce qui représente un certain nombre de jours pendant l'année. On pourrait retenir la formule du pourcentage.

Avec mes lignes directrices, le régime fonctionnerait sans heurt, car on a des pourcentages précis, c'est-à-dire 17 p. 100, 33 p. 100, et cetera. On pourrait rajuster le pourcentage, comme dans les lignes directrices du ministère. Ce serait assez facile.

En un après-midi, je pourrais élaborer une bonne solution conforme à tous les critères. On pourrait l'intégrer rapidement à la loi. Tout dépend des ressources du ministère de la Justice.

Ensuite, je voudrais dire que les montants adjugés sont proportionnellement plus élevés pour les personnes à faible revenu. Et je n'exagère pas. Il y a des catégories particulières. Cependant, les assistés sociaux consacrent une plus grande partie de leur revenu aux pensions alimentaires, ce qui, du reste, pose un problème à l'administration du bien-être social.

Pourquoi en est-il ainsi? On peut dire que dans ces catégories, l'entretien des enfants coûte plus cher, mais cela n'est pas juste. Nous ne savons pas.

Selon le motif invoqué dans les documents du gouvernement et la recherche qui a servi de fondement à l'élaboration de ces lignes directrices, ces dernières se traduisaient par des montants adjugés inférieurs dans les catégories à faible revenu. On a considéré que les lignes directrices devaient occasionner une augmentation des montants adjugés, et non pas une diminution. Tout bien considéré, c'est illogique — enfin, peut-être pas, mais considérons encore une fois l'exemple américain.

Dans la plupart des États américains, l'objectif déclaré du montant adjugé est de faire en sorte que dans les catégories supérieures de revenu, le parent qui n'a pas la garde va payer davantage, mais pour une raison ou une autre, dans les catégories de revenu moyen et supérieur, les montants adjugés sont insuffisants. Parallèlement à cela, l'un des objectifs déclarés des lignes directrices était de réduire le montant adjugé pour les payeurs à faible revenu, qui précédemment, devaient verser des montants trop élevés. Comme au Canada, ils y consacraient une proportion plus importante de leur revenu. Aux États-Unis, on a considéré que les gros salaires ne payaient pas assez et que les faibles revenus payaient trop; on a donc émis une ligne directrice pour y remédier.

Au Canada, les gros salaires paient assez, et on s'est dit qu'il fallait donc arranger cela. Les gens à faible revenu paient trop, et on s'est dit qu'il n'y avait donc rien à changer. On a essayé de triturer la ligne directrice de façon à couvrir l'ensemble des cas et

those cases is that you then have extremely high percentages of payments at the bottom.

I want to be clear that I am giving you extreme cases. However, for those of you who have my document, on page 6 there is an example of individuals over the range of \$9,000 to \$10,000. It is a specific range, but people are living down there, especially in the welfare trap. Along the margin, they are paying 36, 66, 76 and 86 per cent of their incomes towards child support. Those people stuck in the welfare trap at the bottom have the option of going to work or working harder and taking home another \$1,000. In the case of say three children, \$768 will go towards child support. That creates the ironic result that if the awards are so punitively high at that end, individuals will not work and no child support will be paid.

This boosting of awards at low income levels perhaps looks good politically, but it will come at the cost of low-income, non-custodial parents as well as low-income, custodial parents and, let me say, low-income children, because their parents will not be working because they face these punitively high tax rates. They will wind up not getting the child support that they otherwise would.

Many people complain, particularly politicians, about the high marginal tax rates in Ontario. They are as exorbitantly high as 55 per cent. However, here we have the lowest income levels where people are trying to get by and are facing marginal tax rates as high as 86 per cent.

The next point I wish to make is the hardship condition to which Minister Rock made some reference.

In some sense, basing child support awards on the standard of living of the two households makes some sense. Why not? They were sharing a standard of living when they were married. Why should they not be in some sense sharing the standard of living after the split, especially for the child? This approach has, however, never been used in any jurisdiction. The reason is that child support principally becomes spousal support as well. If one individual is supporting the other household, which is what happens when you enter into any model that depends on standards of living, you are then talking implicitly about spousal support. In principle, I think it is even out of the balance of how the legislation is meant to apply.

In a practical sense, awards can become exorbitantly high, punitively so, because one individual can become the payer and then becomes fully responsible for the standard of living at the other household. Awards can be massively high.

Finally, although once you entwine the two families' standards of living in this way, you are not letting them be divorced. You are not letting them get on with their lives. You are complicating the calculations in a manner which would be extremely difficult to figure out.

en définitive, les paiements dans le cas des gens à faible revenu sont excessivement élevés.

Je précise que je cite des cas extrêmes. Cependant, pour ceux d'entre vous qui ont mon document en main, vous verrez à la page 6 les cas de personnes dont le revenu s'échelonne entre 9 000 \$ et 10 000 \$. Il s'agit d'une catégorie particulière, mais certaines personnes n'ont effectivement que ce revenu, en particulier quand elles sont prises au piège du bien-être social. Dans les cas extrêmes, elles doivent consacrer 36, 66, 76 et 86 p. 100 de leur revenu à la pension alimentaire. Les personnes prises au piège du bien-être social ont la possibilité de retourner travailler ou de travailler plus fort et de ramener 1 000 \$ de plus. S'il y a trois enfants, la pension alimentaire sera de 768 \$. Le résultat paradoxal de cette situation, c'est que des montants adjugés très élevés, à caractère punitif, vont inciter le parent qui n'a pas la garde à ne pas travailler, si bien qu'il ne versera aucune pension alimentaire.

Ce gonflement des montants adjugés dans les catégories à faible revenu peut sembler positif sur le plan politique, mais il pénalise les gens à faible revenu, qu'ils aient ou non la garde de l'enfant, et aussi — je le précise — les enfants à faible revenu, car leurs parents ne vont pas aller travailler à cause du caractère punitif du taux d'imposition qu'ils devraient supporter. Les enfants vont donc être privés d'une pension alimentaire à laquelle ils ont droit.

Nombreux sont ceux, notamment parmi les dirigeants politiques, qui se plaignent des taux marginaux d'imposition en Ontario, qui peuvent atteindre 55 p. 100. Or, nous avons ici des personnes à faible revenu qui essaient de s'en tirer et qui s'exposent à l'équivalent d'un taux marginal d'imposition de 86 p. 100.

Ensuite, je voudrais parler des situations difficiles auxquelles le ministre Rock a fait référence.

D'un certain point de vue, il semble logique de déterminer le montant de la pension alimentaire en fonction du niveau de vie des deux foyers. Les parents ont partagé le même niveau de vie lorsqu'ils étaient mariés. Pourquoi ne pas faire la moyenne des niveaux de vie après la séparation, en particulier dans l'intérêt de l'enfant? Pourtant, aucune instance n'a jamais appliqué cette formule, notamment parce que la pension alimentaire de l'enfant devient pour l'essentiel la pension alimentaire du conjoint. Si l'un des parents assure le soutien de l'autre foyer, comme cela se produit lorsqu'on applique un modèle axé sur le niveau de vie, on peut véritablement parler de pension alimentaire du conjoint. En principe, je pense que c'est même de cette façon que la loi est censée s'appliquer.

En pratique, le montant adjugé peut devenir exorbitant et prendre un caractère punitif, car celui qui doit l'acquitter devient intégralement responsable du niveau de vie de l'autre foyer.

Finalement, quand on associe de cette façon les niveaux de vie de deux familles, on les empêche de se séparer. Les parents ne peuvent plus vivre leur vie chacun de leur côté. Les calculs deviennent extrêmement compliqués.

Let us say that the day after divorce you can justify the standard of living approach fairly well. However, think about three or four or 10 years later. Perhaps one of the individuals has remarried. Perhaps they have more children. Perhaps an elderly parent has moved in. These calculations are based on calculating the income of all the individuals in the relevant household, whatever that might be, and then using the standard adjustments to come up with the standard of living.

Let us say that someone has been divorced for 10 years and perhaps divorces for a second time or has another child. All of those events and all of that information must be collected. All of those calculations must be remade, and all of those events will wind up affecting the child support.

Most people would agree that child support is a matter between the child and the two parents who had the child. In the matter of both principles and practicalities, anything which relies on this comparison of standards of living is perfectly unworkable.

Various comparisons are supposed to be made, which means that, in general, these calculations must be made on an ongoing basis. They will enter into the guidelines, and they will not let people be divorced.

There is the particular case of split custody — 50/50 per cent custody. There are many weasel words in the legislation. That is why I quoted it, because I did not want to take the responsibility of actually explaining what this is meant to say. At page 8 of my document, I give the following quotation: "When parents share equal time with the children, the standards of living in the two households should be similar." I find that word to be a weasel word. I am not sure what it means. The quotation continues:

So, under the Guidelines, the courts will be instructed to adjust the child support to minimize the differences in the standards of living in the two households.

To me, if someone said, "Okay, what does that mean?," I would say it sounds like they are trying to equalize the standard of living. They are going to go back to this whole packet of problems I just talked about. In particular, it relates to the specific case of joint custody.

As I said, sometimes comparisons of standards of living result in very large awards because an individual becomes responsible. Each individual basically becomes responsible for the entire household. Just as we had the strange scenario of a person having the child a third of the time and having no adjustment in the amount of child support, here you might have another scenario where the non-custodial parent has the child a third of the time and then decides that the child will be with each of them half the time. Having the child more of the time would bring about a different way of setting awards which would massively increase the child support paid.

I want to repeat that because it does not make sense, but it is what the legislation implies. By having the child more of the time, child support payments could increase massively. Whenever I explain this to people, they ask, "Why would they do that? It makes no sense."

On peut dire qu'au lendemain du divorce, la formule du niveau de vie peut se justifier. Cependant, il faut tenir compte de la situation cinq ou 10 ans plus tard. L'un des deux a pu se remarier. D'autres enfants sont peut-être nés. Parfois, des parents âgés doivent être pris en charge. Les calculs sont faits en fonction des revenus de toutes les personnes dans les foyers en cause, et on y applique une formule normalisée de rajustement pour obtenir le niveau de vie.

Prenons le cas d'une personne qui a divorcé il y a 10 ans, qui divorce une deuxième fois ou qui a un autre enfant. Il faut recueillir l'information sur tous ces événements. Il faut refaire les calculs, et le montant de la pension alimentaire s'en trouve modifié.

On reconnaît généralement que la pension alimentaire de l'enfant concerne l'enfant et ses deux parents. En principe comme en pratique, tout système fondé sur la comparaison des niveaux de vie est tout à fait inapplicable.

On est censé faire différentes comparaisons, si bien que de façon générale, on doit reprendre les calculs en permanence. Tout est régi par les lignes directrices, et on empêche les gens de divorcer véritablement.

La garde partagée présente un problème particulier. On trouve beaucoup de mots curieux dans ce projet de loi. C'est pourquoi j'ai donné une citation, car je ne voulais pas m'engager à expliquer moi-même le sens de l'expression. À la page 8 de mon document, je donne la citation suivante: «Lorsque chacun des parents passe le même temps avec les enfants, les niveaux de vie des deux foyers devraient être semblables». Je trouve cette expression sibylline. Je ne sais pas exactement ce qu'elle signifie. Voici la suite de cette citation:

D'après les lignes directrices, les tribunaux seront invités à rajuster la pension alimentaire de façon à réduire l'écart entre les niveaux de vie des deux foyers.

Si quelqu'un me demande ce que cela signifie, je dirais qu'on semble vouloir faire la péréquation des niveaux de vie. Et on se heurte de nouveau à tous les problèmes dont je viens de parler, en particulier dans le cas de la garde partagée.

Comme je l'ai dit, la comparaison des niveaux de vie se traduit par des montants adjugés très élevés, car l'un des conjoints devient responsable des deux foyers. On a vu tout à l'heure la situation étrange du parent qui a la garde d'un enfant pendant un tiers du temps et qui ne bénéficie d'aucun rajustement du montant qu'il doit payer; nous voyons maintenant la situation du parent qui n'a pas la garde, qui s'occupe de l'enfant pendant un tiers du temps et qui, à un moment donné, décide de s'en occuper la moitié du temps. Le montant adjugé va s'en trouver modifié, et il risque d'avoir beaucoup plus à payer pour la pension alimentaire.

Je tiens à le répéter car c'est illogique, mais c'est ce qu'implique la loi. Plus le parent s'occupe de l'enfant, plus il doit payer de pension alimentaire. Lorsque j'explique cela, on me répond que c'est illogique.

Senator Bosa: Perhaps you could give an example in dollar figures.

Mr. Finnie: Let us say the non-custodial parent has \$60,000 and the custodial parent has \$30,000. Let us say there are two children.

Senator Jessiman: Is this gross or net after tax?

Mr. Finnie: I do not have an example all worked out, so I cannot really tell you, but I will say gross. These are rough numbers just to give you an idea. Suppose it is \$60,000. Let us say the child support winds up being \$12,000 net. Under these guidelines, it will not matter if you have the child half the time or a third of the time. Once they move to shared or joint custody, they will then take the full \$90,000 of the two households, and they will apportion that income so that it brings the two households to the same standard of living.

We are talking about two children here. I made the presumption of two children. The one household will have three members; the other will have one. I would hazard a guess that they will then equate it so there will be approximately the equivalent of \$90,000. I would say about \$25,000 or 30,000 will be kept by the non-custodial parent, and the rest would go to child support. The award would go from, say, \$12,000 net to some equivalent of at least double, maybe more. It could be much higher than that, if you take the extreme case.

The Chair: I should like you to move on as quickly as possible so that we can question you. You have been approximately 25 minutes.

Mr. Finnie: All right. Perhaps we can come back to that later.

The final point on the guidelines themselves is that, as Minister Rock mentioned, there are these adjustments for special expenses, and so on. Some of those special expenses are for certain child care expenses such as medical and health expenses, educational expenses and extracurricular activities. The problem is that, on an average basis, those expenses are already built into the child support guidelines. That means that there will be a double counting. Also, it raises the question of what "extracurricular activities" means. Who knows what that means? I do not know what that means, but to the degree that it means anything, it is a bad thing.

The Chair: Do you feel the amount in the guideline is sufficient and that these things have been calculated into that at this point?

Mr. Finnie: Yes.

Senator Jessiman: How do you know that?

Mr. Finnie: Because these guidelines are based, as are on my own guidelines, on what is spent on a child on an average basis across all families. That "average basis" is based on calculations that take these expenses into account.

Senator Forest: If they are taken into account originally, they will not be taken into account additionally. Surely that would not make sense.

Mr. Finnie: I agree. That is the point I am making.

Le sénateur Bosa: Peut-être pourriez-vous nous donner quelques chiffres.

M. Finnie: Disons qu'un parent qui n'a pas la garde a des revenus de 60 000 \$, et que celui qui a la garde touche 30 000 \$. Supposons qu'ils ont deux enfants.

Le sénateur Jessiman: Est-ce le revenu brut, ou après impôt?

M. Finnie: Je n'ai pas d'exemple détaillé, et je ne peux donc pas vous le dire; disons qu'il s'agit du revenu brut. J'utilise des chiffres approximatifs, simplement pour vous donner une idée du résultat. Supposons que le revenu est de 60 000 \$. Disons que la pension alimentaire est fixée à 12 000 \$ nets. D'après les lignes directrices, peu importe que le parent s'occupe de l'enfant pendant un tiers ou pendant la moitié du temps. Si les parents passent à la garde partagée, on va prendre les 90 000 \$ des deux foyers et les partager de façon qu'ils aient le même niveau de vie.

J'ai pris l'hypothèse de parents qui ont deux enfants. L'un des foyers comptera trois personnes, et l'autre, une seule. Si on parle d'un montant total de 90 000 \$ le parent qui n'a pas la garde va conserver environ 25 000 \$ ou 30 000 \$, et le reste sera versé en pension alimentaire. Le montant adjugé pourrait passer de 12 000 \$ nets à un montant équivalent au double, sinon plus. Dans un cas extrême, le montant pourrait être plus élevé.

La présidente: J'aimerais qu'on progresse le plus rapidement possible, de façon que nous puissions vous poser des questions. Vous avez la parole depuis environ 25 minutes.

M. Finnie: Nous pourrions revenir là-dessus plus tard.

Passons à mon dernier argument concernant les lignes directrices: comme l'a dit le ministre Rock, on a prévu des rajustements pour les dépenses spéciales, et cetera. Ces dépenses spéciales sont des frais médicaux, des dépenses de santé, des frais de scolarité et des frais correspondants à des activités extrascolaires. Le problème, c'est qu'en général, ces dépenses sont déjà prises en compte dans les lignes directrices sur la pension alimentaire. Par conséquent, elles sont comptabilisées deux fois. Par ailleurs, on peut se demander ce que signifie les activités extra-scolaires. Je ne sais pas ce que cela veut dire, mais cela ne veut sans doute pas dire grand-chose de bon.

La présidente: Pensez-vous que le montant adjugé d'après ces lignes directrices soit suffisant et que tous les éléments soient pris en compte.

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Jessiman: Comment le savez-vous?

M. Finnie: Parce que les lignes directrices, comme ma propre formule, sont fondées sur les montants consacrés aux enfants en moyenne dans l'ensemble des familles. Cette moyenne est obtenue par un calcul qui tient compte de toutes les dépenses.

Le sénateur Forest: Une dépense déjà prise en compte ne peut pas être comptabilisée deux fois. Cela n'aurait aucun sens.

M. Finnie: Je suis bien d'accord avec vous. C'est précisément ce que je veux dire.

Senator Forest: I am also saying that in practical terms, if they can show that those costs have been built into the expenses in the first place, then they would not have the right to collect in the second case.

Mr. Finnie: That would require each individual to come before the courts and say, "Yes, but these expenses have already been entered into the guideline in general; therefore, they should not be taken into account." However, the legislation itself indicates that they should be taken into account. I have no idea where that leaves the award to be set.

Do I think the basic amounts are reasonable? Yes. That is easy to say.

In summary, child support should not be related to other issues such as access and other problems. The minister said that, essentially, we should presume that the money is spent on the part of custodial parents. I agree that that presumption should be the starting point of any legislation. We should make that presumption, because in the majority of cases that is true. However, in trying to put together what they called a child support package, why did the government not put together a balanced, fair package that is focused on raising awards — and I agree that the award levels had to be raised — and putting a guideline into place, standardizing awards, reducing court costs, helping the custodial parent, and so on?

At the same time as those issues are being resolved, why not resolve these other issues? We assume that the problem does not exist. I could tell you some jokes about economists based on assumptions. For example, how do you open a can? Presume you have a can opener. What is said here is not very different. The problem is that in the rare cases where the support money is not being spent as it should be, the response is: Presume it is. Well, if you need to open a can, it is better to have a can opener than the presumption of a can opener.

The government could have addressed the issues relating to access to the child. Here we will have a case where all the child support is being paid but nothing is being done on either the access side or the side of guaranteeing that the money is being spent on the child.

In closing — and, to wrap myself in the flag of the child — that would be in the child's best interests as well.

Senator Jessiman: Under the present system before this bill comes into effect, the payments are deducted from income tax.

Mr. Finnie: Yes.

Senator Jessiman: Is that the case in the United States or elsewhere, or does it vary from state to state?

Mr. Finnie: I did not talk about the tax aspects here.

Le sénateur Forest: En pratique, si l'on peut prouver que des dépenses ont déjà été comptabilisées, il ne devrait pas être possible de les réclamer une deuxième fois.

M. Finnie: Le parent va devoir se présenter devant le tribunal pour expliquer que les dépenses ont déjà été comptabilisées dans le cadre des lignes directrices générales, et qu'elles ne peuvent donc plus être réclamées. Mais la loi prévoit le contraire. Je ne sais vraiment pas comment le juge va devoir calculer le montant à adjuger.

Est-ce que ces montants me semblent raisonnables? Oui. Mais c'est bien facile à dire.

En résumé, la pension alimentaire ne devrait pas dépendre de considérations autres, comme le droit de visite. Le ministre a dit qu'on suppose que l'argent est effectivement consacré à l'enfant de la part du parent qui en a la garde. Je reconnais que cette supposition doit être le point de départ de la loi. On peut faire une telle supposition, car elle correspond à la réalité dans la majorité des cas. Cependant, en élaborant une politique sur la pension alimentaire pour enfants, pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas mis l'accent sur l'augmentation du montant adjugé — car je reconnais qu'il faut augmenter ce montant — et pourquoi n'a-t-il pas fixé des lignes directrices qui uniformisent les montants adjugés, qui réduisent les frais de justice, qui aident davantage le parent qui a la garde, et cetera?

Si l'on essaie de résoudre certains problèmes, pourquoi ne pas les résoudre tous? On suppose que les autres n'existent pas. Je pourrais vous raconter certaines blagues concernant les hypothèses des économistes. Par exemple, comment est-ce qu'on ouvre une boîte de conserve? Il faut présumer qu'on a un ouvre-boîte. Ce qu'on nous dit ici n'est pas bien différent. Le problème, c'est que dans les rares cas où la pension alimentaire n'est pas employée comme elle devrait l'être, on nous dit: «Supposons qu'elle l'est». Lorsqu'on a besoin d'ouvrir une boîte de conserve, il est préférable d'avoir un ouvre-boîte réel plutôt qu'un ouvre-boîte hypothétique.

Le gouvernement aurait pu régler le problème du droit de visite. On va maintenant avoir une pension alimentaire qui sera versée, mais rien n'est réglé en ce qui concerne le droit de visite, et rien ne garantit que l'argent sera consacré à l'enfant.

En conclusion — et pour brandir la bannière des droits de l'enfant — je pense qu'en réglant ces problèmes, on agirait également dans l'intérêt de l'enfant.

Le sénateur Jessiman: Dans le système actuel, avant l'entrée en vigueur de cette loi, les paiements sont déduits du revenu imposable.

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que c'est également le cas aux États-Unis et ailleurs, ou y a-t-il des différences d'un État à l'autre?

M. Finnie: Je n'ai pas étudié l'aspect fiscal du nouveau régime.

In the United States in general, child support is of the system that we are moving towards and not the old system. That is to say, child support is not deductible. However, the minister seemed to pin most of his defence of that on the problems of the courts not making adjustments, and so on; but he did not seem to remember at that point that he was introducing guidelines whereby those sorts of adjustments would no longer be required and the advantages that exist in the current system would be built into the guidelines. The first report published was based on the fact that, for all the reasons that allow more money to go towards the children, that would be built into the guidelines.

In going ahead with the tax change, the government is taking money away from divorced couples. With the introduction of guidelines, the government could have guaranteed, instead, that it went towards children in divorced families.

I do not know how big that tax grab is.

Senator Jessiman: It is \$700 million.

Mr. Finnie: It is certainly in excess of the \$300 million the government describes, for a number of reasons that I state in my document. It is probably closer to \$1 billion than to \$300 million. The government is saying that it is then putting it back into the working income supplement. That is a terrific program, but they will only be putting approximately \$200 million into that, and most of that money will go to non-divorced couples.

First, the guidelines could have resolved the problems under the old system of tax gross-ups not being made and those advantages not going towards the children as they should. The old system is a red herring, because now they have guidelines and we might quibble over the amounts.

That being said, in the end I have been convinced that the tax change is appropriate, specifically because it takes a preferable treatment towards divorced couples. Why should we not treat poor children equally, in general, regardless of whether or not their parents must be divorced. That is not what one hears supporters talk about.

Senator Jessiman: We are told that there are at least 20 different kinds of guidelines. You say you are an expert on guidelines. Have you experienced 20 different guidelines?

Mr. Finnie: No. It is almost infinite. Essentially, a guideline is based on a calculation of how much children cost, which is really how much gets spent on children, and how that spending should be divided between the two parents. There are two broad principles and it can take all sorts of specific forms.

Senator Jessiman: There two principles, and one case is what the government has done, namely, looked at a non-custodial parent's income. I am not sure I agree with that, but at least I understand it. However, Quebec is using a different guideline and taking into account both parents' income. In Quebec, the policy — and, our present statute says this — is to affirm the joint responsibility of parents towards their children and to guarantee children that their needs will be met on the basis of both parents' ability to pay.

Aux États-Unis, de façon générale, les pensions alimentaires sont conformes au futur régime, et non pas à l'ancien, ce qui veut dire que les pensions alimentaires ne sont pas déductibles du revenu imposable. Cependant, le ministre semble se justifier en disant que les tribunaux ne font pas de rajustement, et cetera; mais il semble oublier que grâce aux lignes directrices, ce genre de rajustement est censé devenir superflu, et les avantages du système sont censés être préservés. Le principe fondamental du premier rapport, c'est qu'il fallait consacrer davantage d'argent aux enfants, et c'est ce qu'on a voulu concrétiser par les lignes directrices.

En procédant à la modification du régime fiscal, le gouvernement prélève de l'argent des couples divorcés. Dans les lignes directrices, le gouvernement aurait pu faire en sorte que cet argent soit consacré aux enfants des couples divorcés.

Je ne sais pas quelle est l'ampleur de ce prélèvement fiscal.

Le sénateur Jessiman: Sept cent millions de dollars.

M. Finnie: Pour les différentes raisons que j'évoque dans mon document, il dépasse certainement les 300 millions de dollars dont parle le gouvernement. Il est certainement plus proche du milliard de dollars que de 300 millions. Le gouvernement prétend que cet argent est reversé au supplément du revenu gagné. C'est sans doute un excellent programme, mais le gouvernement n'y ajoute que 200 millions de dollars, et l'essentiel de ce montant est destiné à des couples non divorcés.

Tout d'abord, les lignes directrices auraient pu résoudre les problèmes des montants bruts et des avantages dont les enfants étaient privés. L'argument de l'ancien système est un faux-fuyant, car avec les nouvelles lignes directrices, on va maintenant ergoter sur les montants à payer.

Cela étant dit, je suis quand même convaincu du bien-fondé de la modification du régime fiscal, car il comporte une meilleure solution pour les couples divorcés. Pourquoi ne pas traiter uniformément tous les enfants pauvres, que leurs parents soient divorcés ou non? Les partisans du projet de loi n'en parlent pas.

Le sénateur Jessiman: On nous dit qu'il existe au moins 20 lignes directrices différentes. Vous prétendez être un expert en lignes directrices. Est-ce que vous en avez étudié 20?

M. Finnie: Non. Leur nombre est presque illimité. Pour l'essentiel, une ligne directrice est fondée sur le calcul de ce que coûtent les enfants, c'est-à-dire de ce qu'on doit dépenser pour eux, et sur la façon de répartir ce montant entre les deux parents. On a fixé deux grands principes généraux, dont l'application peut prendre toutes sortes de formes particulières.

Le sénateur Jessiman: Il y a deux principes, et il se trouve que le gouvernement a considéré le revenu du parent qui n'a pas la garde. Je ne suis pas certain d'être d'accord avec lui, mais du moins, je comprends la démarche. Le Québec, quant à lui, applique un principe différent qui tient compte des revenus des deux parents. La loi québécoise actuelle affirme la responsabilité conjointe des parents vis-à-vis des enfants et garantit aux enfants que leurs besoins seront satisfaits en fonction de la capacité de payer des deux parents.

In the number of guidelines you know, is it equally divided between those that look at the custodial parent's income and those that look at both, or is it slanted in favour one way or the other?

Mr. Finnie: A good number depend on both. Basically, in terms of the size of the awards — and this is a remarkable result — they wind up being about the same. For example, let us say you have a scenario in which the non-custodial parent has \$50,000 in income; the other parent has no money. Let us say the award is one-third of that \$50,000; that would be about \$15,000 from the non-custodial parent and zero for the other parent. We are basing it only on that one parent's income. Now let us base it on the family income. The family income is also \$50,000, because all the income, just as in the first case, is based on the non-custodial parent's income. The family income is \$50,000 and the costs for the children are still assessed at one-third. That is to say, in this simple case, when the one person, the non-custodial parent, has all the income, basing it on the non-custodial parent's income and basing it on the family income generates the same amount.

That is the first case. Let us consider the second case, where the custodial parent has \$50,000. Instead of 50/0 you have 50/50 and you think, "We had better take that into account; otherwise, the award will not be fair." Let us say that spending on the child is one-third. We have a family income total of \$100,000. One-third of that is \$30,000. But we now want to split it 50/50 because they have the same amounts. That gives you \$15,000 each. Lo and behold, we have gone through all those calculations and have arrived at the same amount of money.

A friend of mine suggested, and I have come to believe it is a good idea, "Why not forget the calculations and have a guideline that is easier to implement?" That is what I have come down to believe. That is one of the strengths of the government's recommendation, that it would be easier to implement. In other words, you simplify the reporting, the calculating and all the rest of it to a large degree.

What is happening in Quebec appeals to people's sense of fairness, which is appropriate, but it is more appropriate to work through a calculation like this and say, "Let us save everyone a lot of time and bother. We will still have fair child awards, but let us keep it simple."

Senator Jessiman: Shared custody is another area I wish to address. Are you familiar with not only the guideline numbers but also the guidelines themselves?

Mr. Finnie: Yes.

Senator Jessiman: Do you have them in front of you?

Mr. Finnie: No, but I have certainly pored over them.

Senator Jessiman: You find this expression there: "...where both spouses share physical custody of a child in a substantially equal way..." We were told by the departmental representatives

Parmi les lignes directrices que vous connaissez, celles qui tiennent compte du revenu du parent qui a la garde sont-elles aussi nombreuses que celles qui tiennent compte des revenus des deux parents, ou y a-t-il un déséquilibre dans un sens ou dans l'autre?

M. Finnie: Bon nombre d'entre elles tiennent compte des deux revenus. Pour l'essentiel, le résultat est le même en ce qui concerne le montant adjugé, et c'est là un résultat remarquable. Prenons le cas d'un couple dont le parent qui n'a pas la garde a un revenu de 50 000 \$, alors que l'autre parent n'a pas d'argent. Supposons que le montant adjugé représente un tiers de ces 50 000 \$; on a donc 15 000 \$ qui viennent du parent qui n'a pas la garde, tandis que l'autre ne paye rien. Le calcul est uniquement fondé sur les revenus d'un seul parent. Considérons maintenant le revenu de la famille. Ce revenu est également de 50 000 \$, puisque l'ensemble des revenus, comme dans le premier cas, correspondent au revenu du parent qui n'a pas la garde. Le revenu de la famille est de 50 000 \$, et la pension alimentaire pour enfants est fixée à un tiers. Dans ce cas simple, où tout le revenu est apporté par le parent qui n'a pas la garde, un calcul fondé sur le revenu du parent qui n'a pas la garde donne le même résultat qu'un calcul fondé sur le revenu de la famille.

Voilà pour le premier cas. Considérons maintenant le deuxième cas, où le parent qui a la garde gagne 50 000 \$. Au lieu d'avoir 50 d'un côté et zéro de l'autre, on a maintenant 50 de chaque côté; il faut donc en tenir compte, sinon, le montant adjugé sera injuste. Disons que les dépenses consacrées à l'enfant représentent un tiers des revenus. Cette famille a un revenu total de 100 000 \$. Le tiers donne 30 000 \$. Il faut diviser ce montant par deux, puisque les deux parents ont les mêmes revenus. On aura donc 15 000 \$ pour chacun. En définitive, on a fait tous ces calculs pour en arriver à des résultats identiques.

Un de mes amis m'a proposé une idée que j'ai fini par trouver bonne: si on laissait tomber tous ces calculs, on aurait une ligne directrice plus facile à mettre en oeuvre. J'en suis maintenant persuadé. C'est l'un des avantages de la recommandation du gouvernement; elle serait plus facile à mettre en oeuvre. Dans une large mesure, on simplifierait les renseignements à fournir, les calculs et tout le reste.

La solution du Québec répond à un souci d'équité, ce qui est sans doute souhaitable, mais compte tenu de ce genre de calculs, il est encore plus important d'éviter les pertes de temps et les tracasseries. Nous aurons quand même des montants adjugés équitables, mais la solution sera plus simple.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais également parler de la garde partagée. En plus du nombre de lignes directrices, est-ce que vous connaissez également leur contenu?

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que vous les avez par-devers vous?

M. Finnie: Non, mais j'en ai pris connaissance.

Le sénateur Jessiman: On y trouve l'expression: «[...] lorsque les deux conjoints partagent la garde matérielle d'un enfant de façon à peu près égale [...]» Les représentants du ministère nous

that they interpret that to mean 50 per cent, although others have said that it could be less than that.

Mr. Finnie: Yes, that is what I have heard.

Senator Jessiman: I would think that those words should be removed. It could then apply and there would be some kind of adjustment. It would be better if they could have guidelines to take care of it, as you suggest.

Mr. Finnie: I agree that they should be more explicit in the wording, but in that case they should simply extend the principle that most people agree upon, that direct spending by either parent, including the non-custodial parent, should be taken into account, once you establish that as your basic principle.

You will recall that I began with the point that, if someone has a child one-third of the time, that should be taken into account. A simple extension of the same logic would be to apply that to, say, 50 per cent of the time. That would be a nice, smooth, uniform, single system that would apply to all cases, whereas here they have no adjustment from 0 to 50 per cent and then there is this radical adjustment which could be in either direction. It could be either a large increase or a decrease or no change at all.

Senator Jessiman: And the court could do nothing about that unless there was a hardship?

Mr. Finnie: The hardship would even be built into it, because they are equating the standards of living, which is what the "hardship" condition is based upon.

Senator Bosa: Madam Chair, I have a great deal of admiration for the way you have handled the meetings. You are effective, but may I make a suggestion? Because there is limited time and there are a number of senators around this table, could we ask each senator to ask two questions so that we can go around the table? On the second round, those who have additional questions can put them then, and in that way everyone will have a fair chance to ask question.

Senator Cools: Yes, I agree.

Mr. Finnie: These have been good questions which get at the heart of the issues.

Senator Cools: I should like to thank you for an excellent presentation and for a learned and studied analysis based on reason and science.

One of the problems we have frequently, as senators, is to find out from ministers and departments the rationale and the scientific basis for initiatives. It makes it especially difficult for us, and for me in particular, when those officials, or even the ministers themselves, resort to what I consider rather odious PR tactics — wrapping themselves, as you have put it, "in the flag of children." I see it as wrapping oneself in the flag of rhetorical affirmations for public relations purposes.

disent que cela veut dire à 50 p. 100, bien que d'après certains autres, les proportions pourraient être différentes.

M. Finnie: Oui, c'est effectivement ce que j'ai entendu dire.

Le sénateur Jessiman: Je pense qu'il faudrait supprimer ces mots. On pourrait appliquer le principe, puis procéder à un rajustement. Il serait préférable de préciser tout cela dans les lignes directrices, comme vous le proposez.

M. Finnie: Je reconnais que l'énoncé devrait être plus explicite, mais dans ce cas il faudrait simplement élargir un principe qui est reconnu par la plupart des gens, et selon lequel les dépenses faites directement par l'un ou l'autre parent, y compris celui qui n'a pas la garde, devraient entrer en ligne de compte, une fois le principe fondamental établi.

Vous vous souviendrez qu'au départ j'avais expliqué qu'il fallait tenir compte des cas où un parent garde l'enfant pendant un tiers du temps. On pourrait appliquer la même logique à une situation où il s'agit de 50 p. 100 du temps. Cela constituerait un système bien simple, bien uniforme, un système qui s'appliquerait dans tous les cas, alors qu'ici, il n'y a pas de rajustement entre zéro et 50 p. 100, et par la suite, un rajustement radical qui pourrait aller dans l'un ou l'autre sens. Autrement dit, une grosse augmentation, une diminution, ou aucun changement.

Le sénateur Jessiman: Et le tribunal ne pourrait rien faire à moins qu'on puisse prouver que la situation est particulièrement difficile?

M. Finnie: Ce cas-là serait résolu automatiquement, car la situation particulièrement difficile est direction fonction du niveau de vie.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, j'ai la plus grande admiration pour la façon dont vous avez dirigé ces délibérations. Vous êtes très efficace, mais puis-je me permettre de vous faire une suggestion? Comme nous manquons de temps, comme plusieurs sénateurs veulent poser des questions, peut-être pourriez-vous accorder deux questions à chacun d'entre eux, ce qui permettrait à tout le monde de parler? Au second tour, ceux qui ont des questions supplémentaires pourront les poser, et de cette façon-là, ce sera équitable.

Le sénateur Cools: Oui, je suis d'accord.

M. Finnie: Les questions que nous avons entendues étaient intéressantes, elles allaient au cœur de la question.

Le sénateur Cools: Je tiens à vous remercier pour cet excellent exposé et pour une analyse approfondie fondée sur la raison et sur la science.

En notre qualité de sénateurs, nous avons souvent du mal à obtenir que les ministres et les ministères nous expliquent les raisons et le fondement scientifique de leurs initiatives. Notre tâche se complique encore, et je pense à ma tâche en particulier, lorsque les responsables et les ministres eux-mêmes font appel à des tactiques de relations publiques déplorables, et évitent de répondre en se cachant derrière ce que vous avez appelé «le drapeau des enfants». À mon avis, c'est s'envelopper de rhétorique dans un futile effort de relations publiques.

I sincerely believe that each and everyone of us around this table is truly concerned about the best interests of the child. I do not believe that anyone has a monopoly on that. It is very difficult when persons who are responsible for these issues, rather than going to the heart of the issues, keep on repeating these rhetorical affirmations.

We have meeting for only a few days, but this is the first time that anyone has gone to the heart of the issues, which is the substance and content of these guidelines, where they come from and how they are proposed to work.

Having said that, and having read your paper carefully, I have a couple of questions for you. On page 2 of the bill, at the top of the page, Bill C-41 is proposing to scrap the old definition of "a child of the marriage" in favour of a new one. Basically, they are raising the age from 16, as it is in the current Divorce Act, to "the age of majority or over." My concern with that clause, which was originally to look after children who were severely ill, disabled or crippled, is that they have now inserted the words "pursuit of reasonable education or other cause."

To my mind, that sort of scripting in legislation is extremely dubious, but that is another issue of mine. We senators see a lot of that sort of thing these days. My question to you comes from page 17 of your submission. It is regarding something buried in footnote number 21.

Mr. Finnie: Perhaps not all honourable senators have made it to footnote 21.

Senators Cools: I will read it out so it is on the record:

On a more specific point, by the time spending on postsecondary education becomes relevant, *child* support is, in general, no longer appropriate and other arrangements should apply.

I wonder if you could expand on that for me or explain what you meant.

Mr. Finnie: That is more my opinion as a citizen. My expertise here is in the structure of guidelines and that sort of thing. I guess I was allowing myself to step a bit outside my professional role and say that, once someone is beyond secondary school, then that person is an adult. We are not calling it "adult support"; we are calling it "child support," and it should not be included.

I think most people agree that one should continue to support one's child in order for the child to pursue post-secondary education, but to then oblige the non-custodial parent to continue to make child support payments to the custodial parent is not, I do not think, what child support is about.

[Translation]

Senator Losier-Cool: You said in your presentation that 47 states had adopted guidelines, but that they did not use them. Did you do any research to determine why they did not use them or whether it was simply the parents' choice?

Je suis sincèrement convaincue que nous tous autour de cette table pensons en priorité aux intérêts des enfants. À mon avis, personne n'a ce monopole. Le fait que des gens qui sont directement responsables contournent les problèmes en répétant des arguments rhétoriques ne facilite certainement pas les choses.

Nos réunions durent depuis quelques jours seulement, mais c'est la première fois que nous entendons quelqu'un s'attaquer au coeur du problème, c'est-à-dire au fond et au contenu de ces directives, la première fois qu'on nous explique comment elles doivent fonctionner.

Cela dit, j'ai lu votre document attentivement, et j'ai deux questions à vous poser. Dans le projet de loi C-41, tout en haut de la page 2, on voit que l'ancienne définition d'un «enfant à charge» va être remplacée par autre chose. Il s'agit de remplacer l'âge de 16 ans qui figure actuellement dans la Loi sur le divorce par l'âge de la majorité, ou au-delà. Or, au départ, cet article s'appliquait aux enfants gravement malades ou handicapés, mais maintenant, on ajoute plusieurs raisons, dont «parce qu'il poursuit des études raisonnables».

À mon avis, ce genre de précision dans la législation a une valeur très douteuse, mais c'est un autre sujet qui me tient à coeur. Les sénateurs voient souvent ce genre de choses à l'heure actuelle. J'ai une question à vous poser au sujet de la page 17 de votre exposé. Il s'agit d'une petite mention qui se cache dans la note 21.

M. Finnie: Les honorables sénateurs ne se sont peut-être pas tous rendus jusqu'à la note 21.

Le sénateur Cools: Je vais la lire pour les fins du procès-verbal:

Plus précisément, une fois qu'il devient nécessaire de faire des dépenses pour l'éducation postsecondaire, les pensions alimentaires pour enfants ne sont plus appropriées et d'autres arrangements devraient s'appliquer.

Je me demande si vous pourriez préciser votre pensée, ou m'expliquer ce que vous voulez dire par là.

M. Finnie: C'est plus mon opinion personnelle. Mon expertise se limite à la structure des lignes directrices, et cetera. Je me suis permis de m'écarter un peu de mon rôle professionnel pour dire qu'une fois que quelqu'un a fini l'école secondaire, cette personne devient un adulte. Nous ne parlons pas de pension alimentaire pour adultes, mais de pensions alimentaires pour enfants. Et cela ne devrait pas être inclus.

Je pense que la majorité des gens sont d'accord pour dire qu'il faut aider son enfant à poursuivre les études postsecondaires, mais je ne pense pas qu'il faut obliger le parent n'ayant pas la garde de continuer à verser une pension alimentaire pour enfants au parent ayant la garde, ce n'est pas la raison d'être de la pension alimentaire pour enfants.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Vous avez mentionné dans votre déclaration qu'il y avait 47 États qui avaient des lignes directrices, mais ne s'en servent pas. Avez-vous fait des recherches pour indiquer pourquoi ils ne s'en servent pas, ou s'il s'agit simplement par choix des parents?

Mr. Finnie: My answer is based on conversations I've had with professor Garfinkle; I'm in touch with him from time to time. He explained that Wisconsin is the state where they are used the most often, and I believe that they are only used in 60 to 70 per cent of all cases. The problem is that they are not accepted as being fair or applicable, and in most cases, the judges or the courts are given the option to use grids or not. In most cases the guidelines are perceived as something that does not work, and so they are not used. There are some states where they are not used at all. In fact, it is a bit odd; they adopted grids in their legislatures because they had to continue to receive funds from the federal government, but it was not necessary to use them. So if a state is being paid to adopt grids, it is almost certain that the state will do so, especially if it isn't forced to use them.

Senator Losier-Cool: On page 13 of your document, you say that the government appears to have missed one of the best opportunities to implement deduction at source. You talk about automatic deduction of child support at source, and I remember clearly that Australia tried to do the same thing and that it costs the taxpayer too much. Do you have any idea what that would have cost Canadian taxpayers if it had been put in the bill?

Mr. Finnie: No.

Senator Losier-Cool: What is your position on the working income supplement?

Mr. Finnie: I'd like to go back to your last question. I could perhaps answer both at once; please repeat the second one.

Senator Losier-Cool: The second one dealt with the working income supplement. What is your position? Do you think it's fair?

Mr. Finnie: Yes, I like the program a lot, because it encourages the people who are on the fringe of the labour market. I'm in favour of the government putting as much money as possible in this program. But this money, which is considered another way of helping divorced families, will only help a few of them. Most of the families who will benefit from the money are couples who are still married or who have never been married. I do not have a problem with that, but the government should be honest in that respect. But regarding the system for deductions at source, I would say that the simpler the formula is, the better it will work. The formula I suggested would work very well. What I could not estimate was deductions under the Canada Pension Plan or the Quebec Pension Plan, and deductions for unemployment insurance, etc. It is not complicated, and it is not much of a burden for employers.

Senator Losier-Cool: If you follow your line of thought, you would also agree with implementing the clause on taking legal action against deadbeat parents, those who do not contribute or who do not live up to their family obligations as indicated in the bill?

M. Finnie: Ma réponse est basée sur des conversations avec le professeur Garfinkle avec lequel je suis toujours en contact de temps en temps. Il m'a expliqué que, effectivement, le Wisconsin est l'État où elles sont utilisées le plus souvent, et c'est à peine, je pense, dans 60 à 70 p. 100 des cas. Le problème, c'est qu'elles ne sont pas acceptées comme justes ou applicables, et dans la plupart des cas l'on donne aux juges ou aux cours l'option de se servir ou non des barèmes. Dans la plupart des cas elles sont perçues comme quelque chose qui ne fonctionne pas, et alors elles ne sont pas utilisées. Il y a des États où on ne les utilise pas du tout. En fait, c'est un peu drôle; ils ont adopté les barèmes mais c'était largement parce qu'ils avaient besoin d'adopter les barèmes dans les législatures pour continuer de recevoir des fonds particuliers du gouvernement fédéral, mais il n'était pas nécessaire de se servir de ces barèmes. Alors, si on paye un état pour adopter des barèmes, il est presque certain qu'il va le faire, surtout lorsqu'ils ne sont pas obligés de les utiliser.

Le sénateur Losier-Cool: À la page 13 de votre document, vous dites que le gouvernement a probablement manqué la meilleure chance d'appliquer la déduction à la source. Vous parlez de «automatic deduction of child support at source», et si je me rappelle bien, en Australie, on a essayé de faire cela et cela coûtait trop cher aux contribuables. Avez-vous une idée de ce que cela pourrait coûter aux contribuables canadiens si on avait mis cela dans le projet de loi?

M. Finnie: Non.

Le sénateur Losier-Cool: Quelle est votre position sur le revenu gagné supplémentaire?

M. Finnie: J'aimerais revenir sur votre dernière question. Je pourrais peut-être répondre aux deux à la fois, alors, posez donc la deuxième.

Le sénateur Losier-Cool: La deuxième concernait le revenu supplémentaire, «the working income», c'est-à-dire, le supplément sur le revenu gagné. Quelle est votre position? Trouvez-vous que cela est juste?

M. Finnie: Oui, j'aime beaucoup ce programme parce que cela encourage les gens en marge du marché. Tout l'argent que le gouvernement peut mettre dans ce programme, je suis en faveur. Mais, de dire qu'avec l'argent, c'est une autre façon d'aider les familles divorcées, c'est la minorité. La plupart des familles qui vont profiter de cela, ce seront encore les couple mariés ou qui n'ont jamais été mariés. Moi, je n'ai aucun problème avec cela, mais le gouvernement devrait être honnête avec cela. Mais en ce qui concerne le système de déduction aux sources, je dirais encore que le plus simple le formulaire est, le mieux cela fonctionne. Le formulaire que j'avais suggéré, cela marcherait très bien. Ce que je ne pouvais prévoir, ce serait des déductions, comme au régimes des rentes du Canada ou du Québec, les déductions pour l'assurance chômage, et cetera. Ce n'est pas compliqué et ce n'est pas un fardeau extrême pour les employeurs.

Le sénateur Losier-Cool: Si vous suivez votre ligne de pensée, vous seriez d'accord également à mettre en vigueur l'application de l'article concernant la poursuite des parents délinquants, ceux qui ne contribuent pas ou sont fautifs face à leurs obligations familiales tel qu'indiqué dans le projet de loi?

Mr. Finnie: In detail, I'm not sure that it would work all that well. In principle, yes, I fully agree with measures that will ensure that those who should pay do pay. The point I wanted to make was that the guidelines would have to be simple and well accepted by everyone. That is important, because those who are opposed to this grid, and it is not just the system, will not be willing to pay. The first defence for ensuring that payments are made is to have a grid that is fair, perceived as fair, and accepted by everyone.

[English]

Senator Forest: You mentioned that the award or the payment would probably be higher with the guidelines than is currently the case. Would you agree that there will probably be less cost to parents for litigation?

I am referring to what the minister said about every couple having to go before a judge and get things straightened out, whereas with the guidelines in place that would not be necessary. Would you anticipate less litigation being required?

Mr. Finnie: In the long run, yes, one would hope so. There is no guarantee of that but one would expect so, which is one of the reasons to adopt guidelines. However, that said, with these guidelines themselves, because of the room they leave and the room that they do not leave that they ought to, I have no idea what is going to come out in the courts. For example, is the issue of low-income parents paying higher proportions of their income than high-income parents a Charter issue? I do not know.

Senator Forest: Would they, though, not be compensated by the amounts that would be given out for the working poor and so on under this program, where the government would be taking some of the revenue and reallocating it to low-income groups? Would they not receive that?

Mr. Finnie: Let us be clear. The money that is taken away from divorced couples will then be distributed amongst the general population of poor. Therefore, divorced couples as a group are clearly left worse off by this tax change. There is no question about that.

Senator Forest: They will not receive a supplement?

Mr. Finnie: No. You have to understand that the government has said, for the tax savings, yes, they will save. After the *Thibaudeau* case, the politics became very strange. Women's groups were arguing in favour of a tax change that made sense under the old system, where you did not have guidelines, because, in fact, in many cases the old tax system did not work the way it was supposed to. However, under guidelines, the system could have been made to work to ensure that the tax advantages for divorced couples did, in fact, go towards the children.

There is less money around. As Allan Rock explained, the government will collect more tax revenues. They will collect more tax revenues from divorced couples and they will be then taking a proportion of that, nowhere near the full amount, and redistribut-

M. Finnie: Dans les détails, je ne suis pas certain que cela marcherait aussi bien que cela. En principe, oui, les mesures qui vont assurer que ceux qui devraient payer vont payer. Je suis d'accord avec cela. Le point que je voulais faire, ce serait un barème qui est simple et bien accepté par le monde. Ceci est important parce que ceux qui sont contre ce barème, et ce n'est pas juste le système, n'auront pas juste la bonne volonté de payer. La première défense pour s'assurer que les paiements seront faits, c'est d'avoir un barème qui est juste, qui est vu comme juste, et que le monde va accepter.

[Traduction]

Le sénateur Forest: Vous avez dit que le montant ou le versement serait probablement plus élevé en vertu des lignes directrices qu'à l'heure actuelle. Êtes-vous d'accord que les coûts associés au litige seront moins élevés pour les parents?

Je fais référence à ce que le ministre disait, que presque tous les couples doivent faire régler les choses devant un juge, mais qu'une fois que les lignes directrices seront en place, ce ne serait pas nécessaire. Prévoyez-vous une réduction au niveau des procédures juridiques?

M. Finnie: À long terme, oui, je l'espère. Il n'y a aucune garantie, mais on pourrait s'y attendre, d'où l'adoption des lignes directrices. Cependant, cela étant dit, en raison de la marge de manoeuvre accordée par ces lignes directrices ou du manque de marge de manoeuvre, je ne sais pas ce qui va arriver devant les tribunaux. Prenons par exemple la question des parents à faible revenu qui payent une proportion plus élevée de leurs revenus que les parents à salaire élevé. Est-ce que cette question relève de la Charte? Je ne le sais pas.

Le sénateur Forest: Ne seraient-ils pas compensés grâce au montant accordé aux petits salariés en vertu du programme, où le gouvernement prévoit prendre une partie des revenus pour les redistribuer aux petits salariés? Ne recevraient-ils pas cela?

M. Finnie: Tirons les choses au clair. L'argent que l'on enlève des couples divorcés sera distribué aux pauvres en général. Donc en tant que groupe, les couples divorcés seront désavantagés par ce changement fiscal. C'est clair.

Le sénateur Forest: Ils ne recevront pas un supplément?

M. Finnie: Non. Sachez que le gouvernement a dit que ces gens vont économiser au niveau des impôts, et c'est vrai. À la suite de la cause *Thibaudeau*, les politiques sont devenues très étranges. Les groupes de femmes réclamaient des changements fiscaux qui étaient appropriés en vertu de l'ancien système, où il n'y avait pas de lignes directrices, car dans bien des cas, il faut dire que l'ancien système ne fonctionnait pas comme prévu. Cependant, en vertu des lignes directrices, on aurait pu faire fonctionner le système pour assurer que les avantages fiscaux visant les couples divorcés étaient utilisés pour les enfants.

Il y a moins de ressources financières. Comme M. Rock a dit, le gouvernement percevra plus de taxes. Il percevra plus de taxes de la part des couples divorcés et prendra une partie, loin du montant au complet, et la redistribuera parmi les familles pauvres.

ing it among all poor families, so it will be a much wider pool. Here is the loss to divorced couples: they are taking a portion of that and distributing it across a much wider pool of families. Again, I want to say I have no problem with that. The government should just be clear about what it is doing. Unfortunately, the lowest-income divorced families will be hit the hardest by these tax changes, because they are the ones who benefit the most from the current tax system.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: In line of the answer you have just given, the money that is collected by the government, taking into account taxation changes, will be distributed according to what the minister told us, but unless the divorced families are low-income families, they may never receive this money, and that it could go to the general population. Am I mistaken?

Mr. Finnie: No, that is right, that is precisely the case.

Senator Lavoie-Roux: So divorced people will have to have a rather low income to end up in the category of people who will need an income supplement?

Mr. Finnie: Yes. Even in these cases, the maximum will increase, and even if it is a significant amount of money, like the \$200 million that was mentioned, given the number of people affected by these advantages, the maximum will go up by \$100 or \$200 per year. I forget the details. So even in the best case scenario, the advantages will not be very high.

Senator Lavoie-Roux: I would like to go back to the issue of joint custody. I do not know the situation in other provinces; I am more familiar with the situation in Quebec, and I imagine that it is probably quite similar, but in Quebec, it is quite common for the parents to have joint custody and for the father to have the children one week and the mother the other week, et cetera. At present, when a judge determines the amount of support that must be paid by a parent, does the judge take into account that the father looks after the children one week and that the mother also looks after them, and that in the end, they both look after them almost 50 per cent of the time?

Mr. Finnie: Yes, absolutely.

Senator Lavoie-Roux: They currently take that into account?

Mr. Finnie: I am not an expert in how courts operate as such, but I am under the impression that that is exactly how it works. They take specific situations into account. If parents have more or less the same income, there are no support payments at all. If parents have the same income, it does not change much. The payment would not be particularly high. That is more so the case when one parent earns more than the other. At present, there is no doubt that the courts take the couple's circumstances into account. In each case, the child's needs are calculated, that is how much both parents can contribute to meet the child's needs. It all depends on the needs and the couple's expenses, as well as the details of the situation. At present, that is all part of the calculation.

Donc le bassin sera beaucoup plus large. Voici le désavantage pour les couples divorcés: une partie des taxes perçues sera distribuée à un nombre beaucoup plus grand de familles. Encore une fois, je tiens à préciser que je ne suis pas contre cela. Le gouvernement devrait cependant dire clairement ce qu'il fait. Malheureusement, les familles divorcées à faible revenu seront les plus touchées par ces changements fiscaux, car elles tirent le plus grand profit du régime fiscal actuel.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Dans la foulée de la réponse que vous avez donnée, l'argent qui sera collecté par le gouvernement, compte tenu des changements à la taxation, sera distribué selon ce que le ministre nous a dit, mais il se pourrait qu'à moins que les familles divorcées aient des bas revenus, que cet argent ne leur revienne pas, et qu'elle aille dans la population en général. Est-ce que je me trompe?

M. Finnie: Non, c'est cela, c'est justement cela.

Le sénateur Lavoie-Roux: Alors, il faudrait que les personnes divorcées aient des revenus assez bas pour tomber dans la catégorie des personnes qui ont besoin d'un supplément de revenu?

M. Finnie: Oui. Même là dans ces cas, les maximums vont monter, et même si c'est une somme importante d'argent, comme les 200 millions \$ dont on parle, étant donné le nombre de personnes touchées par ces avantages, cela monte le maximum de 100 \$ ou 200 \$ par année. J'oublie les détails. Alors, même dans le meilleur des cas, les avantages ne seront pas très élevés.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je voudrais revenir sur la question de la garde partagée. Je ne connais pas la situation dans les autres provinces; je la connais plus au Québec et j'imagine que cela peut être assez similaire, mais la garde partagée au Québec, c'est une chose courante où le père a les enfants une semaine et la mère les a les autres semaines, et ainsi de suite. Est-ce que actuellement, quand un juge décide de la compensation qui doit être versée par un parent, on tient compte du fait que le père s'en occupe pendant une semaine et la mère s'en occupe également, et que finalement ils sont presque 50/50?

M. Finnie: Oui, absolument.

Le sénateur Lavoie-Roux: Ils en tiennent compte actuellement?

M. Finnie: Je ne suis pas un expert du fonctionnement des cours comme tel, mais j'ai la forte impression que c'est exactement cela. Ils tiennent compte des situations particulières. Si les parents ont à peu près le même revenu, alors il n'y a pas de paiement du tout. Si les parents ont le même revenu, cela ne va pas changer grand chose. Il n'y aurait pas un versement particulièrement élevé. C'est plus dans le cas où un parent gagne plus d'argent que l'autre. Présentement, il est certain que les cours tiennent compte des circonstances propres au couple. Dans chaque cas, on calcule quels sont les besoins de l'enfant; et combien les deux parents peuvent contribuer pour combler ces besoins de l'enfant. Cela dépend des besoins et les dépenses du couple et des détails de la situation. Tout cela entre dans les calculs, présentement.

Senator Lavoie-Roux: In the future, once the guidelines are adopted, will it be easier or more difficult than before to take into account joint custody, or the financial impact of joint custody? The guidelines don't mention joint custody.

Mr. Finnie: No. That is the problem; they will balance out the standard of living, and that is where I feel it's going to be dreadful. Dreadful in the sense that it will never allow parents to get a divorce, and the calculations are extreme, even with respect to the concepts. How do you define a family nowadays?

According to the guidelines, a family is defined as having two parents, the total income of the two parents is calculated, and the family income is made equal on both sides. So if, three years after a divorce, someone starts living with someone else who has two children, for example, that should be taken into account in the calculations. Or maybe not. It is not clear, but in my view, I think it should be. And perhaps a year later, the new spouse's mother may move in with the couple. That should also be part of the calculation. That has nothing to do with the divorce as such. In this case, it would perhaps be difficult in the present circumstances, and much more complicated, I think, and unfair, according to the guidelines.

Senator Losier-Cool: What you're saying now is not in the guidelines. What was your answer to senator Lavoie-Roux's question based on?

Mr. Finnie: No, it is in the government documents that have been distributed. That is what I read earlier.

Senator Losier-Cool: When you say fifty-fifty?

Mr. Finnie: Yes.

Senator Lavoie-Roux: Basically, what the guidelines allow for — and it must be recognized — is the establishing of a minimum level of income where the non-custodial parent will have to pay, but it does not go any further than that in defining the other circumstances or the other factors that must be taken into account. I do not have the exact numbers, but if you have an income of \$20,000, you pay \$2,000.

Mr. Finnie: Yes.

The Chairman: Mr. Finnie is way over his time and we are getting noisy.

Mr. Finnie: I am more than happy to stay and answer questions. If I could just add a comment: generally speaking, I fully agree with Mr. Rock when he says that the guidelines will help strike a balance between the structures and flexibility. I would say that there is not enough flexibility in the bill, or that there should be more, and vice-versa; mistakes are made on both sides.

[English]

Senator Lavoie-Roux: My main preoccupation, and I feel that it is also the other senators' preoccupation, is that this law will be fair for everyone. Do you think we have the ingredients to make sure that this is a fair law?

Le sénateur Lavoie-Roux: Dans le futur, avec l'adoption des lignes directrices, est-ce que ce sera plus facile ou plus difficile de tenir compte de la garde partagée, ou des effets au plan financier de la garde partagée, que cela ne l'était auparavant? On ne parle pas de la garde partagée dans les lignes directrices.

M. Finnie: Non. C'est là le problème; ils vont égaliser le niveau de bien-être, et c'est là où je disais que ce sera l'enfer. Ce sera l'enfer dans le sens que cela ne va jamais permettre aux parents de se divorcer, et les calculs sont à l'extrême même au niveau des concepts. Quelle est la définition d'une famille aujourd'hui?

D'après les lignes directrices, il faut définir les familles où nous avons les deux parents, calculer le revenu total des deux familles, et égaliser le revenu familial des deux côtés. Alors, si quelqu'un, trois ans après le divorce, commence à vivre avec quelqu'un d'autre qui a deux enfants, par exemple, cela devrait entrer dans les calculs. Ou peut-être pas. Ce n'est pas clair, mais d'après moi, je pense que oui. Et peut-être qu'un an plus tard, la mère de ce nouveau conjoint commence à vivre avec ce couple. Alors, tout cela doit entrer dans les calculs. Cela n'a rien à faire avec le divorce comme tel. Alors, dans ce cas, ce serait peut-être difficile dans les circonstances présentement, et ce sera beaucoup plus compliqué, je pense, et injuste, d'après les lignes directrices.

Le sénateur Losier-Cool: Ce n'est pas dans les lignes directrices, ce que vous dites là. Sur quoi vous basez-vous votre réponse au sénateur Lavoie-Roux?

M. Finnie: Non, c'est dans les documents du gouvernement, qui sont distribués. C'est ce que j'ai lu tantôt.

Le sénateur Losier-Cool: Quand vous dites moitié-moitié?

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Lavoie-Roux: Dans le fond, ce que les lignes directrices permettent — et il faut le reconnaître — c'est qu'on établit un minimum de niveau de revenu où le parent non gardien sera obligé de payer, mais cela ne va pas plus loin que cela dans le raffinement des autres circonstances ou des autres facteurs qui entrent en ligne de compte. C'est juste si vous avez un revenu — et là je n'ai pas de chiffres — de 20 000 \$, vous payez 2 000 \$.

M. Finnie: Oui.

La présidente: M. Finnie a dépassé son temps de parole et nous faisons beaucoup de bruit.

M. Finnie: Pour les questions, cela m'a fait plaisir de rester. Si je peux juste ajouter un commentaire: en général, je suis tout à fait d'accord avec M. Rock lorsqu'il a dit que les lignes directrices doivent trouver un équilibre entre les structures et la flexibilité. Je dirais que dans ce projet de loi il n'y a pas assez de flexibilité ou il devrait y en avoir plus, et à l'inverse aussi; ils font des erreurs des deux côtés.

[Traduction]

Le sénateur Lavoie-Roux: Ma préoccupation principale, et je crois qu'elle rejoint celle des autres sénateurs, c'est qu'il faut s'assurer que la loi soit juste pour tout le monde. Croyez-vous que nous avons tout ce qu'il nous faut pour nous assurer que cette loi soit juste?

Mr. Finnie: The basic guidelines, yes; as it is written, absolutely not.

Senator Cohen: When the minister was here, he said the emphasis of this bill is on children, and I think the intentions are honourable in that respect.

Mr. Finnie: Yes.

Senator Cohen: However, I have a concern about access, because he said that access and child support should not be considered together or that we should not talk about them together.

My concern is for the non-custodial parent who has visiting rights, who pays child support and who has been faithful with his obligation. In these times of hardship, it may be that he loses his job, or something adverse happens in his life. His visitation rights should not be affected as a result of that. This concerns me if we are talking of having fairness in a bill. I certainly feel that this bill wants to be fair. However, there is no access or avenue of appeal for the non-custodial parent. I would like to hear what you have to say about that.

Mr. Finnie: I agree with the premise of the minister that child support payments and access should not be linked. Of course, we would agree that neither should be a problem. However, in the real world the two are sometimes a problem, which is why we have this law, and the two are often linked. As I say in my document, it is hard to tell where the problem begins. Someone somewhere reduces or stops making payments because there is an access problem. Access is refused because payments are not paid. The two are, in fact, often linked.

As we are taking measures to ensure that full and fair payments of child support are being made, it would have made sense to resolve this other side of the problem. I say that, because to some degree they are linked. Also, it would then be simple to present the government with a full package and say, "Look, as much as we can, we have addressed the full package of child support problems."

It was disingenuous of the minister to say that this measure does not favour one side or the other, because, while most of what is here is meant to increase child support awards, which I think is fair, and to make a fairer structure, which can be fair for both sides, in general, it misses these other key elements that apply mostly to the non-custodial parent.

The Chair: Mr. Finnie, I want to thank you very much for appearing today. We appreciate your interest in this bill and the amount of work that you have put in to the guidelines.

Mr. Finnie: It has been a pleasure. Your questions were excellent. I can be reached through the School of Public Administration if anyone has any further questions for me.

M. Finnie: Les lignes directrices de base, oui; de la façon que la loi est libellée, absolument pas.

Le sénateur Cohen: Lorsque le ministre était là, il a dit que ce projet de loi mettait l'accent sur les enfants, et je crois que ses intentions à cet égard sont honorables.

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Cohen: Le droit de visite me préoccupe, car le ministre a dit que le droit de visite et les pensions alimentaires pour enfants ne devraient pas être considérées ensemble, que nous ne devrions pas parler des deux à la fois.

Ma préoccupation concerne le parent qui n'a pas la garde, mais qui a un droit de visite, qui paye une pension alimentaire et qui respecte son engagement. Pendant ces années de vaches maigres, il se peut qu'il perde son emploi ou que quelque chose de malheureux lui arrive. Son droit de visite ne devrait pas en être affecté pour autant. Cet aspect me préoccupe si nous parlons d'un projet de loi équitable. Je crois certes que l'on vise l'équité dans ce projet de loi. Cependant, les parents qui n'ont pas la garde n'ont ni accès ni recours à des procédures d'appel. J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

M. Finnie: Je conviens comme le ministre que les pensions alimentaires pour enfants et le droit de visite ne devraient pas être liés. Évidemment, nous convenons que ni l'un ni l'autre ne devraient poser de problème. Cependant, dans la vraie vie, les deux posent parfois un problème, d'où cette loi, et les deux sont souvent liés. Comme je l'ai dit dans mon document, il est difficile de dire où commence le problème. Quelqu'un quelque part réduit ou arrête ses versements parce qu'il y a un problème d'accès. Le droit de visite est refusé parce que la pension n'a pas été payée. Souvent les deux sont liés.

Comme nous prenons des mesures pour nous assurer que de justes pensions alimentaires pour enfants sont payées au complet, on aurait pu profiter de l'occasion pour résoudre l'autre aspect du problème. Je dis cela, car ces deux aspects sont liés dans une certaine mesure. De plus, il serait facile de présenter un ensemble de mesures au gouvernement et de dire: «Écoutez, nous avons abordé l'ensemble des problèmes liés aux pensions alimentaires pour enfants autant que possible.»

Ce n'était pas sincère de la part du ministre de dire que cette mesure n'avantage personne, car si la majorité de ces mesures visent à augmenter les pensions alimentaires pour enfants, ce qui est juste à mon avis, ainsi qu'à rendre la structure plus équitable, qui sera juste pour les deux côtés, ces mesures, de façon générale, ne tiennent pas compte des autres aspects clés qui s'appliquent surtout au parent qui n'a pas la garde.

La présidente: Monsieur Finnie, j'aimerais vous remercier d'être venu aujourd'hui. Nous vous savons gré de l'intérêt que vous portez à ce projet de loi et du temps que vous avez consacré aux lignes directrices.

M. Finnie: Cela a été un plaisir pour moi. Vos questions étaient excellentes. Vous pouvez communiquer avec moi à l'École d'administration publique si vous avez d'autres questions à me poser.

The Chair: I would like to thank Mr. Fox as well, because he relinquished some of his time so that we could continue our questioning of Mr. Finnie.

Senator Lavoie-Roux: Can you tell me why we have blocked in so many witnesses, Madam Chair?

The Chair: The pressure is on us to hear witnesses. We had 41 phone calls yesterday morning to hear witnesses. We are trying to be as kind as we can to the people who want to come before the committee.

Senator Lavoie-Roux: It is difficult.

The Chair: I am doing the best I can.

Senator Lavoie-Roux: I am not blaming you in any way, Madam Chair.

The Chair: We have Mr. Walter Fox with us this morning. He very kindly gave up some of his time. We will let him make his statement and see if we can catch up a little bit.

We are prepared to give you the time you need, Mr. Fox. If you would like to start, we are prepared to hear what you have to say.

Mr. Walter Fox, criminal lawyer: Madam Chair, I come before this committee as a continuing survivor of the child maintenance-divorce system in Toronto. I happen to be a criminal lawyer of some 30 years standing. I am in a courtroom every working day of my life one way or another, 98 per cent of the time in a criminal courtroom.

What I believe I can bring to this committee is some of the realities of how things really function, as opposed to what I have heard this morning. It has sounded like academics with a political attitude in this room. No one seems to deal with the realities.

The first thing you have is this: You have a bill before you to amend the Divorce Act. Perhaps the people who have come before you have talked about how the Divorce Act plays itself out in real courtrooms with real people and real children at stake, although not one person I have heard today has said anything about that.

I have heard that people such as Carol Curtis, Mr. Epstein and the minister have addressed you. All of them are family lawyers. All of them have a vested interest in keeping things the way they are. Let us tinker a little bit. Let us change things a little bit. None of them have a real interest and a real commitment to dealing with the practical realities of how those courts function.

I do not have an academic standing or background. Nor do I have a staff to back me up. However, I believe that there is not one person in this room whose family has not been touched by divorce.

In divorce, all the fundamental things that relate to people's civil rights are decided. Based on my experience in the criminal courts, I suggest that the civil liberties and civil rights issues in those courts are now pretty much under control, in the sense that we have a direction and we know what we are doing. That comes from the Charter.

La présidente: J'aimerais aussi remercier M. Fox, car il a cédé un peu de son temps pour que nous puissions continuer à poser des questions à M. Finnie.

Le sénateur Lavoie-Roux: Madame la présidente, pourquoi avons-nous prévu autant de témoins?

La présidente: On ne cesse de nous demander de comparaître. Hier matin, nous avons reçu 41 appels téléphoniques de la part de personnes qui voulaient comparaître. Nous essayons d'accommoder les personnes qui veulent comparaître devant le comité.

Le sénateur Lavoie-Roux: C'est difficile.

La présidente: Je fais de mon mieux.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je ne vous blâme pas du tout, madame la présidente.

La présidente: M. Walter Fox est avec nous ce matin. Il a gentiment cédé un peu de son temps. Nous le laisserons faire son exposé et nous verrons si nous pouvons nous rattraper un peu.

Nous vous accorderons le temps dont vous avez besoin, monsieur Fox. Si vous voulez bien commencer, nous sommes prêts à vous écouter.

M. Walter Fox, criminaliste: Madame la présidente, je comparais devant votre comité en tant que rescapé du système de pensions alimentaires et de divorce à Toronto. Je travaille comme avocat au criminel depuis 30 ans. Mon travail m'amène au tribunal tous les jours pour une raison ou pour une autre; je passe 98 p. 100 du temps dans une salle d'audience.

Je pense pouvoir donner au comité une idée de la façon dont fonctionne en réalité le système, par opposition à ce que j'ai entendu ce matin. On aurait dit un discours d'universitaires teinté de politique. Personne ne semble s'occuper de la réalité.

Commençons par le début: vous avez devant vous un projet de loi visant à modifier la Loi sur le divorce. Les témoins qui ont comparu devant vous ont peut-être évoqué la façon dont s'applique la Loi sur le divorce dans la réalité dans la salle d'audience, où il y a de vraies personnes et de vrais enfants en jeu, quoique personne ne l'ait fait ce matin.

On m'a dit que des gens comme Carol Curtis, M. Epstein et le ministre ont comparu devant vous. Ce sont tous des avocats spécialistes du droit de la famille. Il est à leur avantage de ne rien changer. Remanions un peu les choses. Modifions un peu les choses. Il n'est dans l'intérêt d'aucun d'entre eux de s'attaquer aux réalités pratiques du fonctionnement de ces tribunaux, et aucun d'entre eux ne s'est engagé à le faire.

Je ne suis pas universitaire de formation et je n'ai pas de personnel pour m'appuyer. Cependant, je crois qu'il n'y a personne dans cette pièce dont la famille n'a pas été touchée par le divorce.

Lors d'un divorce, on statue sur tous les aspects fondamentaux associés aux droits civils d'une personne. D'après mon expérience dans les tribunaux criminels, je dirais que les questions de libertés civiles et de droits civils sont bien maîtrisées, au sens où nous avons des balises et nous savons ce que nous faisons, grâce à la Charte.

In terms of family law, which will decide who will have what money, who will live where, what religion a child will be brought up in, what education a child will receive and who will have what kind of work to do, we have no direction.

The first thing you have to know about the family law courts is that they function without a transcript. Children's futures are decided by lawyers and judges meeting in a room; sometimes the parties are not even there; nothing is recorded, nothing is written down, and yet decisions are made. One or the other side then has to implement those decisions. That is the first consideration that you have to know about.

The core issue that affects a child is custody. There is a hypocritical overlay with respect to custody. Every one says, and I am sure Carol Curtis, Mr. Epstein and the minister would say, that the overriding concern is the best interests of the child. In Canada, and in Toronto for sure, the "best interests of the child" seems to mean that custody goes to the mother. That is the plain reality. That is the fact. Perhaps that is the best thing for children. It may well be. However, I think we lose something. I think we start to poison the process when we tell fathers, children and grandparents that the courts will decide on the basis of who is the better parent, and let us have a discussion and have a trial to decide who is the better parent. The reality is that that is not the issue at all. It is almost as if we could replace that whole part of the system with a chromosome test. If you are the mother, you get custody. That could well be the right way to do things. However, it is definitely wrong not to admit it and not to put the clarity in the law.

Regarding the minister's comments about how profoundly unimportant it was that the people representing the ministry happened to be women, the fact is that it is obvious about me: I am a male with a Euro-ethnic background. I have done nothing all my life but work, look after my family and do the appropriate thing. Everything I have to say will be discounted in the minister's thinking for that reason alone. He will say, "We are dealing with a father who was upset at the courts. This is a white male. We cannot rely on anything he has to say."

This morning, someone touched on children of the marriage. I do not want to get into my own personal matters, but — and I am getting close to the end of my remarks — I have a son who is 25 and a daughter who will be 24. I think that it will be another one or two years before someone decides that my daughter ought not to be the subject-matter of child support. To put that comment into perspective, there is currently a matter before the court in relation to child support in connection with my daughter, and I do not want to get into the details of that situation. What if I were to go to court to ask for custody of my daughter at age 24? The absurdity would become apparent. The Carol Curtises, the Phil Epsteins and the Allan Rocks will not discuss that. They will not talk about what really happens in the courts.

There is this intractable problem in the connection between access, custody and maintenance. Everyone agrees that they should be separate, in an academic environment and in this environment. However, in the real world, access has a direct relation to custody, and the enforcement of access — not only

Pour ce qui est du droit de la famille qui permet de déterminer qui recevra de l'argent et combien, qui habitera où, quelle éducation religieuse un enfant recevra, quelle école l'enfant fréquentera, et qui fera quoi, il n'existe pas de telles balises.

Première chose à savoir, aux tribunaux de la famille il n'y a pas de transcriptions. L'avenir des enfants est déterminé par des avocats et des juges réunis dans une salle; parfois les parties intéressées n'assistent même pas à la réunion; rien n'est enregistré, ni pris en note, mais des décisions sont prises. Une partie ou l'autre doit ensuite appliquer ces décisions. C'est la première chose que vous devez savoir.

La garde est la question clé qui touche l'enfant. Une sorte d'hypocrisie existe autour de la garde. Tout le monde dit, comme le dirait sans doute Carol Curtis, M. Epstein et le ministre, qu'il faut avant tout agir dans l'intérêt de l'enfant. Au Canada, et à Toronto en tout cas, agir dans l'intérêt de l'enfant veut dire donner la garde à la mère. C'est la réalité. C'est un fait. C'est peut-être la meilleure chose pour l'enfant. C'est possible. Cependant, je pense que nous perdons quelque chose. Je pense que nous commençons à empoisonner le processus lorsque nous disons aux pères, aux enfants et aux grands-parents qu'il incombe aux tribunaux de prendre une décision en fonction du meilleur parent, et qu'il faut entamer un débat et tenir un procès pour déterminer lequel est le meilleur. En réalité, la question n'est pas là. C'est comme si nous pouvions remplacer cet aspect du système par un test génétique. Si vous êtes la mère, vous obtenez la garde. C'est peut-être la bonne façon de procéder. Cependant, on a tort de ne pas l'avouer et de ne pas tirer les choses au clair dans la loi.

S'agissant de ce qu'a dit le ministre à propos du fait que peu importe vraiment que le ministère soit représenté par des femmes, il n'empêche qu'en ce qui me concerne, cela est évident car je suis un homme et que je suis Caucasiens. Toute ma vie, je n'ai rien fait d'autre que travailler, m'occuper de ma famille et agir comme je devais. Tout ce que j'ai à dire sera balayé du revers de la main dans l'esprit du ministre pour cette simple raison. Il dira en effet: «Il s'agit ici d'un père que les tribunaux ont débouté. Il s'agit d'un homme de race blanche. Nous ne saurions accorder crédit à ce qu'il a à dire».

Ce matin, quelqu'un a abordé la question des enfants issus du mariage. Je ne veux pas évoquer mon cas personnel mais — et j'ai bientôt terminé — j'ai un fils de 25 ans et une fille qui va en avoir 24. Je pense qu'il faudra encore un ou deux ans avant que quelqu'un en vienne à décider que ma fille ne devrait plus faire l'objet d'une pension alimentaire. Pour mettre les choses en contexte, le tribunal est actuellement saisi d'une cause concernant la pension alimentaire versée à ma fille, mais je ne veux pas entrer dans les détails. Que se passerait-il si j'allais au tribunal pour demander la garde de ma fille qui a 24 ans? L'absurdité de la chose éclaterait immédiatement. Les Carol Curtises, les Phil Epstein et les Allan Rock n'en diront rien. Ils ne diront rien de ce qui se passe véritablement dans les tribunaux.

Il y a donc ce problème insoluble du rapport qui existe entre le droit de visite, le droit de garde et la pension alimentaire. Tout le monde s'accorde à dire que ces éléments devraient être bien distincts, tant sur le plan théorique que dans ce contexte-ci. Mais dans le vrai monde, le droit de visite est directement lié à la garde

access but how it will be treated — is significant. You take a father and tell him, first, the court will decide custody on the basis of who is the better parent; and then they give custody to the mother automatically. The father, his parents and his brothers and sisters are profoundly shocked and disappointed. The terrible thing is that they think it is only happening to them. It is happening to everyone who goes through the process.

Now we come to support. The maintenance, no matter how it is arrived at, will be enforced. It will be enforced now in a more draconian way than ever — not because it helps children. Don't buy that for one minute. It is because, as Mr. Finnie pointed out, it raises taxes for government. There is a deficit. The provincial government in Ontario is fighting a deficit, as is the federal government. The government in its wisdom — and it will get around to this in the drug trade soon enough — has found that in the child maintenance area there is a lot of money changing hands, so let's organize it, regulate it, tax it and use it to fight the deficit.

If you are interested, I have with me a tape recording of a radio program in which the Honourable Charles Harnick, the Attorney General of Ontario, phoned and spoke to a Mr. Ross Virgin who is head of a men's group called "In Search of Justice." You will hear the minister say, "There are a lot of court orders out there awarding access, and they are in contempt and we cannot get them enforced." This is a minister of the Crown saying, "We cannot get them enforced."

If you will bear with me, it will take a couple of minutes. Would it be appropriate to play it, Madam Chair?

Senator Cools: I would like to hear it.

(Editor's Note: Tape played by witness.)

Mr. Fox: I think it is fair to turn the tape off at that point. I do not think there is much more I can say beyond that, when you have the chief law officer of the Crown in the right of the Province of Ontario saying that there are court orders in contempt and "we," that is his word, "cannot get them enforced."

I would like to move back to the point I started with about how the family law courts function. As a lawyer dedicated to the law, and as a lawyer who is in a courtroom every working day of his life, I wonder what damage we are doing to our system where a court makes an order and it says, "Maintenance shall be 'x' dollars a month; and if you don't pay that, we will put you in jail. On the other hand, access shall be every second weekend, and, if you get it, good luck to you; but if you don't get it, don't come here; don't bother us."

et l'application du droit de visite — pas seulement le droit de visite, mais de la façon dont il est traité — a son importance. Prenez le cas d'un père et dites-lui pour commencer que c'est le tribunal qui attribue le droit de garde en le donnant à celui des deux parents qui est le meilleur; ce qui se passe, c'est que les tribunaux accordent systématiquement la garde de l'enfant à la mère. Le père, les parents du père et les frères et soeurs du père sont profondément déçus et blessés. Ce qui est terrible ici, c'est qu'ils pensent qu'ils sont les seuls à être traités ainsi. Mais quiconque passe par cette procédure subit le même sort.

Parlons maintenant de la pension alimentaire. Q Quelle que soit la façon dont elle est calculée et accordée, on va la faire respecter. Et on la fera respecter maintenant de façon beaucoup plus draconienne encore, mais pas dans le but d'aider les enfants. C'est un argument que je n'accepte pas un seul instant. Comme le disait M. Finnie, c'est simplement parce que le gouvernement peut percevoir des impôts. Il y a un déficit. Le gouvernement provincial ontarien est aux prises avec son déficit, et le gouvernement fédéral également. Dans sa sagesse, le gouvernement — et ce sera bientôt la même chose dans le cas de la drogue — s'est rendu compte que tout ce domaine des pensions alimentaires versées pour les enfants représente énormément d'argent qui change de main, de sorte qu'il a décidé d'organiser tout cela, de le réglementer, de le taxer et d'utiliser cet argent pour réduire son déficit.

Si cela vous intéresse, j'ai ici l'enregistrement d'une émission de radio au cours de laquelle l'honorable Charles Harnick, le procureur général de l'Ontario, s'entretient au téléphone avec un certain Ross Virgin qui dirige un mouvement masculin qui s'appelle «In Search of Justice». Le ministre y déclare notamment: «Il y a un très grand nombre d'ordonnances judiciaires qui accordent un droit de visite mais qui ne sont pas respectées mais qu'il nous est impossible de faire respecter». Il s'agit donc d'un ministre qui admet qu'il est impossible de les faire respecter.

Avec votre indulgence, cela ne prendra que quelques instants. Puis-je vous passer cet enregistrement, madame la présidente?

Le sénateur Cools: J'aimerais effectivement l'entendre.

(Note de l'éditeur: Le témoin fait entendre l'enregistrement.)

M. Fox: Je pense que nous pouvons arrêter l'enregistrement. Je n'ai pas grand-chose à ajouter à cela, je crois, dès lors que le principal représentant de la loi de la province de l'Ontario admet qu'il y a des ordonnances judiciaires qui ne sont pas respectées et que «nous», c'est le terme qu'il utilise, «ne parvenons pas à les faire appliquer».

J'aimerais revenir à mon point de départ lorsque je vous parlais de la façon dont fonctionnent les tribunaux de la famille. Moi qui suis avocat et qui me consacre au droit, moi qui exerce au quotidien devant les tribunaux, je m'interroge: quel tort causons-nous à notre système lorsque nous permettons à un tribunal de rendre une ordonnance qui dit: «La pension alimentaire sera de tant de dollars par mois, si vous ne la payez pas, nous allons vous jeter en prison. Par ailleurs, vous aurez droit de visite une fin de semaine sur deux et si vous parvenez à obtenir gain de cause, tant mieux pour vous; sinon, ne venez pas nous embêter.»

What message are we sending to children — because we are really interested in children here — when the law says to them, “What mother is entitled to, mother gets, but what father is entitled to — hit the road; it is of no relevance to us.”? I am not the only one concerned about this, despite the fact that I happen to be a survivor of the divorce wars, because there has been such concern about how the family law courts function in Ontario that in the Civil Justice Review undertaken by Mr. Justice Blair of the Ontario Court, General Division, which was reported in March of this year, at page 271 in the “Focus on Family Law” section, he states as follows:

As indicated previously, motions in family law have increased dramatically.

Now I am moving away from the text. One of the most important things you have to know about family law as it functions is that the custodial parent, usually the mother, never pays costs. Therefore, one of the most important components in ensuring the proper functioning of the court system is deficient and missing in family law: Mothers never pay costs. That means they can drag proceedings on for as long as they like, they can take spurious proceedings, and the lawyers just rake in the money, knowing that mothers do not pay costs.

At page 271 Mr. Justice Blair said:

As indicated previously, motions in family law have increased dramatically. Some contents of affidavits attached to motion material were reported by members of the public to be damaging forever.

Does this bill address any of those issues?

We were told on more than one occasion that perjury in these affidavits is rampant. Where there is little control imposed over the process, lawyers feel compelled to draft lengthy and all encompassing affidavits to ensure procedural advantages for the client and to avoid future liability. Concern and frustration were expressed about the number of allegations made in affidavits that were not capable of being substantiated in any way. Whether that is true or not, it is clearly a perception that exists, as does the perception that such perjury goes unpunished.

This is a judge of the General Division of the province of Ontario saying that there is a perception here that there is perjury and that that perjury goes unpunished. How quickly could a court straighten that out? It would take no time at all. How quickly could the legislation straighten that out? It would take no time at all. All that is required is a simple provision: If a parent files an affidavit which is proved to be substantially dishonest, they do not get custody. We cannot do that because custody always goes to the mother. We cannot get very complicated on this issue. We cannot

Quel est donc le message que nous transmettons aux enfants — parce qu'en fait ce qui nous intéresse ici, ce sont les enfants — lorsque nos lois leur disent: «Ce à quoi une mère a droit, elle l'obtient, mais ce à quoi un père a droit — tant pis, cela ne nous intéresse pas»? Je ne suis pas le seul à m'en inquiéter, même s'il se fait que j'ai survécu aux guerres de divorce, étant donné que le fonctionnement des tribunaux de la famille en Ontario a suscité une telle inquiétude que lors de son étude sur la justice civile publiée en mars de cette année, M. le juge Blair de la Division générale de la Cour de l'Ontario, déclare ce qui suit à la page 271 au chapitre «Mettre l'accent sur le droit de la famille»:

Comme nous l'avons déjà dit, le nombre de motions participant au droit de la famille a augmenté considérablement.

Je m'éloigne maintenant du texte. L'un des éléments les plus importants que vous devez connaître à propos du droit de la famille tel qu'il est appliqué, c'est que celui des deux parents qui a la garde, généralement la mère, ne paye jamais les frais de cour. Par conséquent, l'un des facteurs les plus importants pour que le système judiciaire fonctionne comme il se doit est inefficace et n'existe pas en droit familial étant donné que les mères ne paient jamais les frais. Cela veut dire qu'elles peuvent faire durer éternellement les procédures, elles peuvent entamer des procédures futiles et ce sont les avocats qui font des affaires d'or parce qu'ils savent fort bien que ce ne sont pas les mères qui paient.

À la page 271, M. le juge Blair disait ceci:

Comme nous l'avons déjà dit, le nombre de motions participant au droit de la famille a augmenté considérablement. Le contenu de certaines déclarations sous serment annexées au dossier des motions demeure préjudiciable jusqu'à la fin des temps selon certains intervenants représentant la population.

Ce projet de loi apporte-t-il une réponse à ce genre de questions?

On nous a dit à plusieurs reprises qu'il y a souvent parjure dans ces déclarations sous serment. Lorsque la procédure est insuffisamment contrôlée, les avocats se sentent obligés de rédiger pour assermentation des déclarations longues et détaillées à l'extrême pour avantager leur client sur le plan de la procédure et éviter tout recours ultérieur. Le nombre d'allégations impossibles à étayer d'aucune façon qu'on trouve dans ces déclarations sous serment cause énormément de frustration et d'inquiétude. Que ce soit vrai ou non, c'est néanmoins une impression largement répandue, tout comme d'ailleurs celle voulant que ce genre de parjure ne soit pas puni.

Voilà donc un juge de la Division générale de l'Ontario affirmant qu'une impression règne selon laquelle le parjure existe et que ce parjure n'est pas puni. Comment un tribunal pourrait-il intervenir pour y mettre rapidement un terme? Il ne faudrait guère de temps. Comment une loi pourrait-elle mettre un terme à cela? Il ne faudrait guère de temps. Un simple article de loi suffirait: si un parent présente une déclaration sous serment qui se révèle fondamentalement malhonnête, le droit de garde lui est enlevé. Il est impossible de le faire actuellement parce que c'est toujours la

punish mothers or fathers who file false affidavits. Remember, mothers do not pay costs and mothers always get custody.

Finally, this system is so tainted and so poisonous that it is affecting the judiciary, according to the report of the Civil Justice Review — Focus on Family Law. At the bottom of page 272, the report goes on to say:

There was also concern expressed that some judges in the General Division do not like hearing family law cases and that this dislike for the subject was communicated to litigants along with inappropriate and personal comments. Judges in family law cases need training in alternate dispute resolution techniques and in pre-trial management. In some cases, people felt that judges wanted to avoid making tough decisions so they adjourned the case and advised the parties to settle it themselves. Many judges were seen as reluctant and/or without the resources to enforce timeliness in the process and children's issues are not seen as a priority over property and money.

Remember, the Carol Curtises, the Phil Epsteins, and the Allan Rocks are the family law lawyers who run that system and have come before you and said, "Everything is fine. Just let us introduce guidelines. Then we won't have to deal with little pieces of paper." It is a red herring. The real problems are in the courts and how they operate.

Let me continue reading from the report:

The isolation and the constant stress of dealing with family issues was seen as a contributing factor to inconsistency and burnout amongst judges specializing in the family law area.

The entire process in dealing with family law cases before the court was criticized for its delays and adversarial focus. There is a tremendous need for case management with local and case by case flexibility. In particular, parties want to be involved in the process and not excluded from meetings between lawyers and judges. All too frequently options other than court are not considered.

That is as much as I want to say about the reality of what ought to be before this committee and ought to be before the legislature as opposed to this very complicated analysis of whether guidelines will solve the problem and get money to children. Unless the poison is taken out of the system by forcing everything to be done on a transcript, in open court, and by changing the way the court itself approaches these things, you can sit here till Doomsday, but children will not get money, fathers will be embittered, mothers will be embittered, grandparents will not have access to their grandchildren, and every family in the country will continue to

mère qui a la garde. Nous ne pouvons pas fouiller cette question. Nous ne pouvons pas punir une mère ou un père qui ment dans une déclaration sous serment. Rappelez-vous bien que la mère ne paye jamais les frais et que la mère obtient toujours la garde.

Enfin, ce système est tellement faussé et tellement nocif que le pouvoir judiciaire s'en ressent, toujours selon l'étude que j'ai déjà citée et dont le rapport dit ceci à la page 272:

On a également fait valoir que certains juges de la Division générale répugnaient à entendre des causes intéressant le droit de la famille et que cette répugnance était communiquée aux parties en litige en même temps que des commentaires personnels tout à fait déplacés. Les juges qui entendent ce genre de causes ont besoin d'une formation aux autres méthodes de règlement des différends et à la gestion extrajudiciaire. Dans certains cas, les gens ont le sentiment que les juges veulent éviter de prendre des décisions difficiles de sorte qu'ils ajournent les procédures et conseillent aux parties de régler hors cour. De nombreux juges semblent répugner à faire appliquer la procédure dans les délais prévus ou n'avoir pas les moyens de le faire, et les causes qui concernent des enfants ne sont pas considérées comme une priorité par rapport aux questions de biens ou d'argent.

Souvenez-vous que les Carol Curtis, les Phil Epstein et les Allan Rock sont ces spécialistes du droit de la famille qui pilotent le système, et ce sont eux qui sont venus vous dire: «Tout va bien. Laissez-nous simplement présenter les lignes directrices et à ce moment-là, nous n'aurons plus à nous occuper de petits bouts de papier». Cela, c'est un écran de fumée. Les véritables problèmes surgissent devant les tribunaux et tiennent à la façon dont ceux-ci fonctionnent.

Permettez-moi de poursuivre ma citation du rapport:

Le sentiment d'isolement et le stress constant attribuables aux causes de droit familial sont considérés comme l'une des causes d'incohérence et d'épuisement professionnel chez les juges spécialisés en droit familial.

Tout le processus judiciaire entourant le droit familial a été critiqué pour sa lenteur et son caractère antagoniste. Il est impératif d'opter pour une gestion des causes qui ait la souplesse nécessaire pour tenir compte du cas et des circonstances. En particulier, les parties veulent intervenir dans le processus et ne plus être exclues des conférences entre juges et avocats. Trop souvent également, les options extrajudiciaires ne sont pas prises en compte.

Voilà ce que je voulais dire à propos de la réalité dont devraient se saisir le comité et le Parlement plutôt que cette analyse compliquée pour voir si les lignes directrices permettront de régler le problème et de faire en sorte que les enfants reçoivent leur dû. Tant qu'on n'aura pas neutralisé le poison qu'on trouve dans le système en faisant en sorte que tout soit transcrit noir sur blanc, devant un tribunal ouvert au public et en changeant la façon dont le tribunal lui-même aborde les choses, vous pourrez siéger jusqu'au Jugement dernier, mais les enfants n'auront pas leur dû, les pères resteront amers, les mères le resteront également, les

have to deal in one way or another with the divorce court and the divorce lawyers who are profiting far more than the children are out of the process.

I have one last point, and then I will take whatever questions there may be.

It is my view that, given the existing situation, there are almost no fathers who are wilfully in arrears. I said "wilfully in arrears." Someone will come here with statistics, and the feminist groups have nothing better to do all day on government money than develop statistics and to take the position that fathers are not required and that we ought to continue the devaluation of fathers. I do not want to get into that argument. That is my view.

However, if that is correct, then it should be a matter of indifference to me how draconian the measures are to enforce support. It is not a problem. If there are only a few fathers, you may as well take them and put them in jail for life if they are in arrears. That is really my position. You can make these measures as difficult or as tough as you want. The problem is, who will decide what constitutes arrears? If a father is supposed to pay \$2,000 a month and he gets paid on the first of the month and half of his paycheque is garnisheed and he gets paid on the 15th of the month and half of his paycheque is garnisheed, is he in arrears in those 15 days, or is he doing everything he reasonably can? Who will make those decisions?

In Ontario, it is the Family Support Plan. The Family Support Plan has been discredited by everyone. They seem to have a need to find arrears in every nook and cranny. The Civil Review of Justice deals with that in one sentence:

Throughout the consultation process, many complaints were made regarding the inaccessibility and inaccuracy of the Family Support Plan.

I myself have personal experience with the inaccuracy in their accounting. They could, under the most draconian of measures, have put me in gaol because they made a clerical error and determined that I was \$15 in arrears, which is in fact what happened. There was a big hoopla over the \$15. They claimed it was \$149, and it turned out to be \$15.

I do not know what this legislation provides. Make the measures as draconian as you like, but let it be a judicial determination before a judge where whoever is going to feel the sanction can come with his lawyer and, on a transcript, explain his position. Let a judge decide. After that, if truly there is someone who is wilfully not paying his child support, do what you like with him, or possibly her.

Senator Cools: I thank Mr. Fox very much. I am aware that you were waiting to be heard, and I thank you for waiting.

grands-parents ne pourront pas voir leurs petits-enfants et toutes les familles canadiennes continueront à devoir un jour ou l'autre passer par une procédure de divorce et s'adresser à des avocats auxquels le système profite beaucoup plus qu'aux enfants.

J'aurais une dernière chose à dire après quoi je répondrai à toutes vos questions.

À mon avis, la situation étant ce qu'elle est, il est extrêmement rare qu'un père manque volontairement à ses engagements. J'ai bien dit «manque volontairement à ses engagements». Il y a certes des statistiques et les mouvements féministes n'ont rien de mieux à faire qu'à en compiler grâce à l'argent du gouvernement et à faire valoir que les pères sont inutiles et qu'il faut continuer à déprécier leur rôle. C'est un argument dans lequel je ne veux pas me lancer. Mais c'est mon opinion.

Par ailleurs, si je ne me trompe pas, peu devrait m'importer si les mesures d'application des ordonnances alimentaires sont appliquées de façon draconienne. Cela ne pose pas de problème. Si c'est le cas de quelques pères seulement, vous pourriez aussi bien les jeter en prison jusqu'à la fin de leurs jours s'ils sont en défaut de paiement. Voilà ce que je pense. Vous pouvez prendre les mesures aussi rigoureuses que vous voulez. Le problème qui se pose est de savoir qui va décider de ce qui constitue un arriéré de paiement? Si un père est censé payer 2 000 \$ par mois et s'il est payé le premier du mois et si la moitié de son chèque fait l'objet d'une saisie-arrêt ou s'il est payé le 15 du mois et si la moitié de son chèque fait l'objet d'une saisie-arrêt, est-il en défaut de paiement pour ces 15 jours ou a-t-il fait tout ce qu'il pouvait raisonnablement faire? Qui va en juger?

En Ontario, c'est le Régime des obligations alimentaires envers la famille. Ce régime a été universellement discrédité. Les fonctionnaires semblent éprouver le besoin de mettre tous les pères en défaut. L'étude de la Justice civile résume cela en une phrase:

Pendant tout le processus de consultation, de multiples plaintes ont été entendues au sujet de l'inaccessibilité et de l'imprécision du régime.

Je peux moi-même attester de l'inexactitude des calculs. Si le contexte avait été parfaitement draconien, ils auraient pu me mettre en prison car, suite à une erreur de calcul, ils ont conclu que j'avais un arriéré de paiement de 15 \$, et c'est ce qui s'est produit. Il manquait 15 \$ pour lesquels ils ont fait tout un plat. Ils ont prétendu que je devais 149 \$, mais en réalité ce n'était que 15 \$.

Je ne sais pas ce que cette loi prévoit. Rendez les mesures aussi draconiennes que vous voulez, mais au moins que ce soit un juge qui puisse décider, que le plaignant puisse comparaître avec son avocat et expliquer sa position noir sur blanc. Et qu'alors le juge décide. Après cela, si effectivement quelqu'un s'abstient délibérément de payer la pension alimentaire de son enfant, vous en ferez ce que vous voudrez.

Le sénateur Cools: Merci beaucoup, monsieur Fox. Je sais que vous attendiez le moment de comparaître et je vous remercie d'avoir attendu.

I appreciate a few of the statements that you have made. You have raised something that I have been wanting to raise here for quite some time. You have given me an opportunity to do it, so I should like to put this on the record.

You have mentioned the instance of Carol Curtis. She came before our committee.

Mr. Fox: I do not mean to speak about her individually. I am talking generally about the category of family law lawyers. Taking their advice on this issue is like asking the inmates to run the asylum. It makes no sense. They got us in this mess.

Senator Cools: I should like to put on the record today that I am holding in my hand a document from the Discipline Committee of the Law Society of Upper Canada. This is a case involving Carol Curtis, who gave us her evidence a few days ago representing the organization of the National Association of Women and the Law.

Carol Curtis was brought before the Law Society for having advised a client of hers, a mother, not to hand over the child to the father, especially in the face of one of these court orders.

The Chair: Senator Cools, we need a question too.

Mr. Fox: May I make a comment?

Senator Cools: Certainly.

Mr. Fox: As a criminal lawyer, I deal every day with people who are going to gaol for long periods of time. Their families are destroyed by the impact of their conduct and the criminal law. In the case that the senator is referring to, at the end of the day, the benchers of the Law Society determined that there was no positive duty on a lawyer to advise a client to obey a court order. It is astounding. That is what the Law Society of Upper Canada has decided. As a lawyer, I have no obligation to tell my client, "There is a court order; you obey it." It is okay for me to tell my client, "There is a court order; you do not have to obey it, and I will help you disobey it."

This keeps coming back to these three people, and I do not mean to pick on them, but Carol Curtis is a bencher of the Law Society of Upper Canada, Phil Epstein is a bencher of the Law Society of Upper Canada, and Allan Rock was treasurer of the Law Society of Upper Canada. This thing gets interrelated, and it is astounding.

I come at this from the point of view of a criminal lawyer. They found she had no duty to tell her client to obey a court order. If you can accept that and understand it, you are obviously not a lawyer.

The Chair: We also heard from many other groups.

Je vous sais gré de certaines des choses que vous avez dites. Vous avez d'ailleurs évoqué quelque chose que je voulais moi aussi signaler depuis quelque temps. Vous m'avez ainsi donné l'occasion de le faire, et je voulais le rappeler pour mémoire.

Vous avez mentionné le cas de Carol Curtis. Nous l'avons entendue.

M. Fox: Je ne voulais pas parler d'elle en particulier, mais simplement signaler la catégorie des avocats spécialistes du droit familial. Leur demander leur avis à ce sujet revient à confier la direction d'un asile aux internés. Cela n'a aucun sens. Ce sont eux qui nous ont mis dans le pétrin.

Le sénateur Cools: J'aimerais signaler pour mémoire que je tiens en mains un document du comité disciplinaire de la Société du Barreau du Haut-Canada. Il s'agit d'un dossier qui concerne Carol Curtis, celle-là même qui est venue témoigner devant nous il y a quelques jours au nom de l'Association nationale de la femme et du droit.

Carol Curtis a été citée devant la société du Barreau parce qu'elle avait conseillé à une de ses clientes de ne pas confier l'enfant au père alors même qu'il y avait une ordonnance du tribunal.

La présidente: Sénateur, nous devons avoir une question également.

M. Fox: Me permettriez-vous une observation?

Le sénateur Cools: Certainement.

M. Fox: Étant moi-même criminaliste, j'ai affaire quotidiennement à des gens qui doivent purger une longue peine de prison. Leurs familles sont littéralement anéanties par les conséquences de leurs actes et par le droit pénal. Dans la cause dont fait état le sénateur, en fin de compte, les membres du conseil de la Société du Barreau ont conclu qu'un avocat n'était pas expressément tenu de conseiller à son client d'obéir à une ordonnance du tribunal. C'est incroyable, mais c'est ce que la Société du Barreau du Haut-Canada a conclu. Moi qui suis avocat, je ne suis nullement obligé de dire à mon client: «Voilà l'ordonnance de la cour, vous devez vous y conformer». Je peux fort bien lui dire: «Voici une ordonnance de la cour, vous ne devez pas vous y conformer et je vais d'ailleurs vous aider à l'enfreindre».

Tout cela pour en revenir encore une fois à ces trois personnes, non que je veuille m'en prendre à elles en particulier, mais il n'empêche que Carol Curtis est membre du conseil de la Société du Barreau du Haut-Canada, Phil Epstein aussi et Allan Rock en a été le trésorier. Il y a là toute une série de corrélations que c'en est incroyable.

Moi je vois les choses du point de vue du criminaliste. La Société du Barreau a conclu qu'elle n'était pas obligée de dire à sa cliente d'obéir à l'ordonnance du tribunal. Si vous parvenez à accepter cela et à comprendre cela, c'est de toute évidence que vous n'êtes pas avocat vous-même.

La présidente: Nous avons également entendu beaucoup d'autres groupes.

Senator Cools: That is not the issue. The issue that has just been raised is the obligation of lawyers to ensure that their own clients, mostly mothers, obey the court orders of access. But this was more than just access. The judge had actually ordered, I believe, the mother to surrender custody of the child to the father. This is more than just a little bit of access. This particular lawyer, from whom the department is taking advice and from whom this committee has been taking advice, expressly advised her client, the mother, not to surrender custody to the father.

Let us just be aware of the operation of the law in Toronto on the ground.

The Chair: We should get back to Bill C-41.

Senator Cools: This is Bill C-41.

The Chair: Could we have specific questions?

Senator Cools: Mr. Fox, you began by making a statement about the abridging of civil liberties within the divorce and family court proceedings. Much of what you have been saying this morning is premised on what I perceive from you to be a difference of standards between criminal courts and civil courts. Perhaps you could shed some light on why the standards are so different in criminal proceedings and in civil proceedings. Why are these abuses and violations so tolerated within the civil system, and, in particular, in divorce and family court and family law proceedings?

Perhaps Mr. Fox has not made it clear and should hold up the entire document from Mr. Justice Blair. Very recently, following on this particular Civil Justice Review, the province of Manitoba undertook such a review of its civil justice system, and they arrived at many of the same conclusions.

Perhaps you, as a practitioner on the ground in criminal law and as a person who has had a lot of experience in the civil law, could explain to us what happens when you move the same judge from one courtroom to the other. What is the difference?

Mr. Fox: I believe that, by quoting you those passages, I have described what happens. How do I explain it? I can only offer the following theory.

The law will not acknowledge publicly that custody almost always goes to the mother. We could save ourselves all a lot of time, energy and money and anguish if the law said, "It is presumed that custody goes to the mother, and the father must provide evidence to dislodge that." I would say a third of the cases in the family law courts would disappear.

We would be a better off if we had a law which stated clearly, either in the jurisprudence or in legislation such as the one before you, "Access is not enforceable and exists only on the basis of the goodwill of the custodial parent." Another 30 or 40 per cent of the litigation in that court would disappear and would not be required.

Le sénateur Cools: Là n'est pas la question. Ce dont nous venons de parler, c'est de l'obligation qu'ont les avocats de faire en sorte que leurs clients, qui sont le plus souvent des clientes, respectent les ordonnances des tribunaux en ce qui concerne le droit de visite. Mais il y avait là bien plus qu'un simple droit de visite. Le juge avait en fait ordonné, je crois, à la mère de confier au père la garde de l'enfant. Il ne s'agit pas simplement d'une question de droit de visite. L'avocate en question, dont le ministère sollicite les conseils et le comité aussi, a expressément conseillé à sa cliente, la mère, de ne pas rendre au père la garde de leur enfant.

Faisons attention à la façon dont la loi fonctionne à Toronto.

La présidente: Revenons au projet de loi C-41.

Le sénateur Cools: Nous sommes au projet de loi C-41.

La présidente: Pourrions-nous avoir des questions précises, s'il vous plaît?

Le sénateur Cools: Monsieur Fox, vous avez commencé par une remarque sur l'abrogation des libertés civiles dans les procédures des tribunaux de divorce et des tribunaux de la famille. D'après ce que je comprends, une bonne partie de ce que vous dites ce matin est basé sur ce que vous percevez comme étant une différence entre les normes appliquées dans les tribunaux criminels et les tribunaux civils. Peut-être pourriez-vous nous en expliquer la raison. Pourquoi tolère-t-on ces abus dans le système civil — particulièrement, dans les causes intéressant le droit de la famille et le divorce?

Peut-être que M. Fox ne s'est pas très bien expliqué et qu'il devrait nous montrer le document du juge Blair en entier. Très récemment, après cet examen de la justice civile, la province du Manitoba a entrepris un examen semblable de son système de justice civile, et en est arrivée en grande partie aux mêmes conclusions.

Vous qui pratiquez le droit criminel et avez beaucoup d'expérience du droit civil pourriez peut-être nous expliquer ce qui arrive quand un juge passe d'un tribunal à l'autre. Quelle est la différence?

M. Fox: D'après moi, les extraits que j'ai cités décrivent très bien la situation. Je ne sais pas vraiment comment expliquer la différence, mais j'ai une théorie.

Il ne sera pas admis publiquement dans la loi que la garde est presque toujours attribuée à la mère. On économiserait énormément de temps, d'énergie et d'argent — et on s'épargnerait bien des larmes aussi — si la loi indiquait clairement: «On présume que la garde sera attribuée à la mère. Le père doit présenter des preuves pour déloger la mère.» Si on disait cela, d'après moi un tiers des cas qui sont devant les tribunaux de la famille disparaîtraient.

Nous nous en porterions tous bien si nous avions une loi qui indiquait clairement — soit dans la jurisprudence, soit dans la législation, comme dans ce projet de loi, le C-41 que «le droit de visite n'est pas exécutoire. Il n'est fonction que de la bonne volonté du conjoint ayant la garde.» Trente ou 40 autres p. 100

All you would have to do to cut the paperwork and the misery and the anger and the anguish almost completely out of those courts would be to charge one mother with a false affidavit, one father with a false affidavit, one lawyer acting for a mother who has suborned a false affidavit, and one lawyer who is acting for a father who has suborned a false affidavit. The poison would settle right out, and we would have clear issues before the court at all times. People would not be here in the Senate debating about whether, using this guideline or the other guideline, we can restore some sanity. The guidelines are the least important component in this issue.

Senator Cools: Mr. Fox, on the issue of the overwhelming granting by courts of custody to mothers, some years ago there was a judgment of involving Mr. Justice Willard Estey, who, as you know, is one of the finest judicial minds of this country. I believe the case was *Talsky v. Talsky*. Perhaps you could share with us what Justices Estey and Jessop had to say in that judgment about the phenomenon of automatically awarding custody of children to mothers.

Mr. Fox: I do not recall that aspect of the judgment, but certainly *Talsky v. Talsky* was an important case in my life. Mr. Talsky was a dentist. It was his position that he could care for the children because he could run his dental office from his home. He could be there in the morning when they went to school, there in the afternoon when they came home, and there in the evening when they came home from school. By contrast, should custody go to his estranged spouse, the children would be raised by nannies and by other people who were not in the family.

In the course of deciding that case in the Court of Appeal in Ontario, the court took into account the mother's denial of access during the interim period. The court said that when a mother denies access to children to a warm and loving father, that is a factor to take into account in determining custody.

That is not the law. That was the law in the Court of Appeal, and it was the law in Ontario for about 18 months in the mid 1970s, but the Supreme Court of Canada seemed to say you cannot take that into account. How the mother treats the children by how she treats the accessing father is not a relevant consideration.

Senator Bosa: Mr. Fox referred during his presentation to the fact that Philip Epstein, Allan Rock and Carol Curtis —

Mr. Fox: Those were the names mentioned to me.

Senator Bosa: You said they were all former family lawyers.

Mr. Fox: No, they are all current. It sounds like Allan Rock still is too.

Senator Bosa: What is implied in that? That they have an interest in putting through this legislation the way it is?

des litiges devant les tribunaux disparaîtraient, parce qu'ils ne seraient plus nécessaires.

Tout ce que vous auriez à faire pour éliminer presque complètement de ces tribunaux la paperasserie, la misère, la rage et l'angoisse serait d'accuser une mère d'avoir fait une fausse déclaration, un père d'avoir fait une fausse déclaration d'accuser l'avocat représentant la mère qui a soumis une fausse déclaration, et l'avocat représentant le père qui a soumis une fausse déclaration. Tout ce poison disparaîtrait, et les questions devant les tribunaux seraient toujours claires. Le Sénat ne serait pas en train de se demander quelle ligne directrice utiliser. Les choses redeviendraient nettes. Les lignes directrices sont l'élément le moins important de toute cette question.

Le sénateur Cools: Monsieur Fox, pour revenir au fait que la garde est presque toujours attribuée à la mère, une décision a été rendue il y a quelques années par M. le juge Willard Estey, qui, comme vous le savez, est un des meilleurs juristes de ce pays. Je crois que c'était dans le cas de *Talsky c. Talsky*. Peut-être pourriez-vous nous expliquer ce que les juges Estey et Jessop ont eu à dire sur le fait que la garde est presque toujours attribuée à la mère.

M. Fox: L'affaire *Talsky c. Talsky* représenté pour moi, une cause très importante même si je ne me souviens pas de cet aspect de la décision. M. Talsky était dentiste. Il a fait valoir qu'il pouvait s'occuper des enfants parce qu'il travaillait chez lui. Il pouvait être chez lui quand les enfants allaient à l'école le matin, chez lui quand ils rentraient de l'école l'après-midi, et chez lui le soir. Mais si c'était son ancienne épouse à qui on attribuait la garde, les enfants seraient élevés par des gardiennes, et par d'autres personnes ne faisant pas partie de la famille.

Au moment de sa décision, la Cour d'appel de l'Ontario a tenu compte du fait que la mère avait refusé le droit de visite au père pendant l'intervalle. Le tribunal a déclaré que cet élément — le fait qu'une mère refuse à un père chaleureux et aimant le droit de voir ses enfants — devrait être pris en compte pour décider à qui attribuer la garde.

Mais la loi, ce n'est pas ça. C'était la loi à la Cour d'appel, et ce fut la loi en Ontario pendant à peu près 18 mois vers le milieu des années 70, mais la Cour suprême du Canada a semblé dire qu'on ne pouvait pas prendre ce fait en considération. Estimer comment la mère traite les enfants en estimant comment elle traite le père qui a un droit de visite n'est pas considéré comme pertinent.

Le sénateur Bosa: Pendant sa présentation, M. Fox a parlé du fait que Philip Epstein, Allan Rock et Carol Curtis...

M. Fox: Ce sont les noms qu'on m'a cités.

Le sénateur Bosa: Vous avez dit qu'ils étaient tous d'anciens avocats spécialistes du droit de la famille.

M. Fox: Non, ils le sont encore. Et on dirait que Allan Rock l'est encore aussi.

Le sénateur Bosa: Que voulez-vous dire par ça? Qu'ils ont un intérêt à faire adopter le projet de loi dans sa forme actuelle?

Mr. Fox: They have an interest in detracting from the real issues that go on in those courts. Carol Curtis seems to have a political interest. Phil Epstein has a status and his position in those courts. They cannot admit that there is something awfully wrong with the way those courts function because they are the leading practitioners in those courts. If there is something wrong with those courts, they will not tell you. They will tell you that any problems can be solved by changing the guidelines.

Senator Bosa: Mr. Fox, if you imply that there is a hidden interest in the positions taken by these lawyers, then the guidelines, as I understand them, are designed to expedite the legal process in a dispute. There is no pecuniary advantage for them to propose that the guidelines be adopted as they are, because they just diminish the lawyers' work in the courts.

Mr. Fox: Tell me, please, are these guidelines mandatory? Are they ceilings? Are they floors? Can they be moved in exceptional circumstances? What constitutes undue hardship? If those are not weasel words upon which any lawyer can build a chalet and a mansion, then I do not know what does constitute weasel words.

By the way, I do not want to forget this: The legislation says that the support payer can come before the court and say, "This is a hardship for me." Do you know what the court must say, based on this legislation? "We don't care if it is a hardship." He must prove it is an undue hardship. If you can tell me that lawyers cannot find a way to make money out of that expression and that kind of court hearing, I don't know if you have ever been in a court.

Senator Bosa: I am not a lawyer. Perhaps I am naive in assuming that most people are decent people and honest people. For someone to take a different view, it would have to be an exceptional case. When you go to court, there is a judge. We presume that person has been appointed to the bench because he has a track record of having done something good in the past.

Mr. Fox: Or having lost an election.

The Chair: On that we will close. Thank you for coming. We have one more witness.

Senator Cools: Bring the next witness on, but, just to refresh our minds, Mr. Fox read to us a report of Mr. Justice Blair of the Civil Justice Review in which he said that these are the problems that are there.

Senator Bosa, you say you are surprised. These are the reports. They are there.

[Translation]

Ms Pamela Stuart-Mill, President, Parental Alienation Information Network (P.A.I.N.): Madam Chair, I am very happy to be here today, all the more so because I'm from Quebec, and I must say that as an anglophone, a lot of what I am hearing today is like a foreign language. I am here in my capacity as President of the Parental Alienation Information Network, an organization that is based in Sherbrooke, in the Eastern Townships, but which

M. Fox: Ils ont intérêt à distraire l'attention des vraies choses qui se passent dans ces tribunaux. Carol Curtis semble avoir un intérêt politique. Phil Epstein a un statut et une position dans ces tribunaux. Ils ne peuvent pas admettre que quelque chose cloche vraiment avec le fonctionnement de ces tribunaux, parce que ce sont eux qui pratiquent beaucoup dans ces tribunaux. Si quelque chose cloche, ce n'est pas eux qui vont vous le dire. Ils vont vous dire qu'on peut résoudre tous les problèmes en changeant les lignes directrices.

Le sénateur Bosa: Monsieur Fox, si vous insinuez que la position de ces avocats cache un quelconque intérêt, alors les lignes directrices, si je comprends bien, sont supposées accélérer le processus judiciaire. Donc les avocats qui proposent que les lignes directrices soient adoptées telles qu'elles n'en tireront aucun avantage monétaire, parce qu'elles vont réduire leur charge de travail devant ces tribunaux.

M. Fox: Est-ce que ces lignes directrices sont obligatoires? Est-ce qu'elles représentent des maximums, des minimums? Est-ce qu'elles peuvent être ajustées dans des circonstances exceptionnelles? Qu'est-ce qui constitue une difficulté excessive? Si ces mots-là ne sont pas suffisamment équivoques pour permettre à n'importe quel avocat d'amasser une fortune, alors je ne sais pas ce que sont des mots équivoques.

Et n'oubliez pas: d'après le projet de loi, la personne qui paie la pension alimentaire peut comparaître devant le tribunal et dire: «Cela constitue pour moi une difficulté excessive?» D'après ce projet de loi, il devra en faire la preuve devant le tribunal. Si vous n'avez jamais été dans un tribunal, vous devez admettre que chaque avocat trouvera un moyen de faire de l'argent avec cette sorte de réponse et cette sorte de comparution.

Le sénateur Bosa: Je ne suis pas avocat. Je fais peut-être preuve de naïveté en présumant que la plupart des gens sont honnêtes. Il faudrait un cas exceptionnel pour me faire changer d'avis. Quand vous allez en cour, il y a un juge. Nous supposons que ce juge a été nommé parce qu'il a fait quelque chose de bon par le passé.

M. Fox: Peut-être est-ce parce qu'il a perdu une élection.

La présidente: Je crois que nous allons nous arrêter là. Il nous reste un témoin.

Le sénateur Cools: Nous sommes prêts à le recevoir. Pour résumer, M. Fox nous a lu un rapport préparé par le juge Blair au sujet de l'examen de la justice civile, dans lequel il a indiqué les problèmes qui existent.

Sénateur Bosa, vous dites que vous êtes surpris. Voilà les rapports. Ils sont là.

[Français]

Mme Pamela Stuart-Mill, présidente, Parental Alienation Information Network (P.A.I.N.): Madame la présidente, je suis très contente d'être ici aujourd'hui. Je suis doublement contente vu que je viens de la province de Québec, et je dois vous dire qu'en tant qu'anglophone beaucoup de ce que j'entends aujourd'hui, c'est comme une langue étrangère pour moi. Je viens vous voir comme présidente de la Fondation du réseau d'informa-

serves all of Canada. I represent roughly 450 families that represent a group of about 2,000 people.

[English]

I am here today because I am concerned that this bill may be passed without full consideration of the wider psychological and social effects that this bill may have on divided families, particularly on the children, but also on the parents who have rights under our Charter.

I am concerned, as are my members, that this bill seems to be based on a reactionary process. I am not a lawyer; I am a teacher. However, I have studied the principles upon which our judicial system is based. From that training, I understand that anything which is based on a reaction, anything that is reactionary, is fundamentally suspect.

Perhaps I go into looking at this bill from a negative point of view, but I have tried to decipher everything I have read and everything I have heard today. I considered myself very fortunate to be able to hear Minister Rock speak earlier, because it certainly compounded some of our concerns.

We are concerned that this bill is based on financial and fiscal considerations that are simply cloaked by the use of the well-worn euphemism "in the best interests of the child."

I have been working in the domain of very hotly contested family disputes since 1990. The words "the best interests of the child" are to be viewed with the greatest of circumspection. I am concerned that the physical and psychological well-being of our children is not considered in this bill, and I will briefly tell you why. I am also concerned that this bill does not fully take into account the issues of joint custody, partial custody and access.

[Translation]

This brings me back to the point that Senator Lavoie-Roux raised earlier today regarding the foundation of our legislation:

[English]

With respect to the foundation of our judicial system, I am concerned that we are trying to regulate something that belongs firmly in the judicial arena and does not belong in the political arena. It does not belong in the area of political regulations, not by any means. What I have heard today from Minister Rock has only served to confirm that in my mind.

I would like to briefly outline that we are working in Canada in most provinces in the traditional judicial process. The traditional judicial process is based on the adversarial system. Unfortunately, the adversarial system encourages what has been spoken about before as alienation. This can lead to severe psycho-pathology in our children. The organization which I run is made up of parents of children whose minds have been seriously affected by adversarial legislation. I believe this bill will further exacerbate the situations which lead to the alienation of our children.

This bill, to me, is far removed from the reality in our streets. I heard the Honourable Senator Bosa say that surely court cases in which perjury and vengeance take place are the exception; I must

tion sur l'aliénation parentale, un organisme qui est basé à Sherbrooke, dans les Cantons de l'Est mais qui dessert tout le Canada. Je représente à peu près 450 familles qui représentent peut-être un regroupement d'à peu près 2 000 personnes.

[Traduction]

Je suis ici aujourd'hui parce que je crains que ce projet de loi soit adopté sans qu'on considère pleinement l'impact psychologique et social plus large qu'il aura sur les familles divisées, particulièrement sur les enfants et sur les parents qui ont des droits en vertu de notre Charte.

Je m'inquiète, comme tous les membres de mon organisation, parce que ce projet de loi semble être basé sur un processus réactionnaire. Je ne suis pas avocate, je suis professeure. Néanmoins, j'ai étudié les principes sur lesquels est basé notre système judiciaire. Cela m'a permis de comprendre que tout ce qui est basé sur une réaction, tout ce qui est réactionnaire, est fondamentalement suspect.

Peut-être ai-je abordé ce projet de loi sous un angle négatif, mais j'ai essayé de déchiffrer tout ce que j'ai lu et tout ce que j'ai entendu aujourd'hui. J'ai eu la chance d'avoir l'occasion d'entendre le ministre Rock parler plus tôt, parce qu'il a même augmenté certaines de nos préoccupations.

Ce projet de loi semble être basé sur des considérations financières qui sont simplement camouflées derrière l'utilisation de ce vieil euphémisme: «dans le meilleur intérêt de l'enfant.»

Depuis 1990, je m'occupe de différends familiaux chaudement contestés. Les mots «le meilleur intérêt de l'enfant» doivent être considérés avec la plus grande circonspection. Ce qui m'inquiète, c'est que le bien-être physique et psychologique de nos enfants n'est pas considéré dans ce projet de loi, et je vais vous dire pourquoi. De plus, ce projet de loi ne prend pas la garde conjointe, la garde partagée et les droits de visite pleinement en compte.

[Français]

Je reviens au point que le sénateur Lavoie-Roux a fait plus tôt aujourd'hui relativement à la fondation de notre loi.

[Traduction]

Pour ce qui est du fondement de notre système judiciaire, nous essayons de régler quelque chose qui relève nettement du domaine judiciaire, et non du domaine politique. Cela est très clair. Et ce que le ministre Rock a dit aujourd'hui n'a fait que confirmer cela dans mon esprit.

Dans la plupart des provinces au Canada, le processus judiciaire prend la forme traditionnelle; il est basé sur un système d'opposition. Malheureusement, ce système encourage ce qu'on a déjà appelé l'aliénation et qui peut mener à des psychopathologies graves chez nos enfants. Mon organisme est composé de parents et d'enfants sur lesquels ce système d'opposition, a eu un grave effet psychologique. D'après moi, ce projet de loi va exacerber les situations qui mènent à l'aliénation de nos enfants.

Je trouve ce projet de loi très éloigné de la réalité. J'ai entendu l'honorable sénateur Bosa dire que les procès où il y a parjure et vengeance sont probablement des exceptions; ce n'est pas le cas.

tell him that this is not so and that in every custody dispute, in every divorce in which I have come in contact, there has been an element of vengeance.

My own organization represents parents whose children have been the victims of extreme vengeance. When I read this bill, I see a sledgehammer in the hands of vengeful people. I do not see the protection that we need as normal citizens, as parents, as mothers, as fathers; I do not see the protection that we need. Our experience has shown time and time again that the system does not work. I do not feel comfortable when I hear Mr. Rock say that he will introduce regulations that can change the bill, which, in itself, calls for a review within five years of its coming into effect. In other words, they are setting out to sea in a ship, but they have no idea which direction it is going in or with what means they will drive it.

Senator Bosa: I would like to add —

Senator Cools: Let her finish. All day long the chairman has been saying, "Let the witness finish."

Senator Bosa: I think you misread the clause, and you know it.

Ms Stuart-Mill: I am sure I misread the clause. I hope I did.

Senator Bosa: If they are to review it within five years, that does not mean that they must go to the end of the fifth year.

Ms Stuart-Mill: I understand that, but the point is that I feel disturbed when I hear a minister of my government say that we can introduce a flexible system which will adapt to the needs as we go along. We work with a judicial system which is certainly not perfect, but it has proven principles. These proven principles are being thrown out the window for something which will be done on an ad hoc basis, without prior planning, without knowing in advance how these guidelines will affect our children. I feel very uneasy.

Our judicial system is based on the adversarial system, which is based on the concept of tort, a minor wrong or a minor crime. Because a tort was involved in every adversarial process, divorce conflicts have always been considered adversarial. They are predicated on the concepts of guilt and innocence, punishment, restitution, a wronged or injured party versus an innocent victim.

I am also president of the Eastern Townships Women's Foundation. It is an organization of women, but I must say, as a woman before you today, that the innocent victim concept has been effectively used by the feminist movement to formulate a great deal of reactionary legislation. I consider this bill to be one of those reactionary pieces of legislation. It is cloaked in the disguise of "the best interests of the children" but it does not necessarily represent them.

Dans chaque litige partout sur la garde des enfants, dans chaque divorce que j'ai vu, il y a eu un élément de vengeance.

Mon organisme représente des parents dont les enfants ont été victimes de vengeance extrême. Pour moi, ce projet de loi est comme un marteau entre les mains de ceux qui ont la vengeance dans le coeur. Je ne vois pas la protection dont nous avons besoin en tant que citoyens, parents, mères ou pères. Je ne vois pas cette protection. Notre expérience nous a montré maintes fois que le système ne fonctionne pas. Je ne me sens pas du tout à l'aise quand j'entends M. Rock promettre qu'il va présenter des règlements qui changeront le projet de loi, qui comprend déjà une disposition exigeant un examen dans les cinq ans suivant son adoption. En d'autres mots, ils sont dans un bateau dont ils larguent les amarres, mais ils n'ont aucune idée dans quelle direction va le bateau, ou comment ils vont le faire avancer.

Le sénateur Bosa: J'aimerais ajouter...

Le sénateur Cools: Laissez-la finir. Toute la journée, nous avons entendu la présidente dire: «Laissez le témoin finir.»

Le sénateur Bosa: Je crois que vous avez mal compris cet article, et vous le savez.

Mme Stuart-Mill: Je suis sûre que je l'ai mal comprise. Je l'espère.

Le sénateur Bosa: Le fait qu'il faut un examen du projet de loi dans les cinq ans qui suivent son adoption ne veut pas dire qu'il faut attendre cinq ans au complet.

Mme Stuart-Mill: Je comprends, mais je suis un peu mal à l'aise lorsque j'entends un ministre de mon gouvernement affirmer que nous pouvons introduire un système souple qui s'adaptera au fur et à mesure des besoins. Or, notre système judiciaire n'est sans doute pas parfait, mais il fonctionne en vertu de principes éprouvés. Ceux-ci sont aujourd'hui rejetés du revers de la main et remplacés par d'autres principes que l'on se propose de suivre sur une base empirique, sans qualification préalable et sans savoir à l'avance quelle incidence ces lignes directrices auront sur nos enfants. Cela me met terriblement mal à l'aise.

Notre système judiciaire est basé sur le système d'opposition qui découle à son tour de la notion de délit civil, c'est-à-dire d'infraction ou de crime mineur. Étant donné que dans chaque démarche d'opposition, on retrouvait à un délit civil, on a toujours considéré les causes de divorce comme comportant un élément d'antagonisme. La pierre angulaire de ce système, ce sont les notions de culpabilité et d'innocence, de punition, de restitution, et de partie lésée face à une victime innocente.

Je préside également la Fondation des femmes des Cantons de l'Est, qui est une organisation féminine. En tant que femme, je me dois d'avouer que la notion de victime innocente a été utilisée à très bon escient par le mouvement féministe dans le but de rendre réactionnaire la législation. Je considère ce projet de loi-ci comme faisant partie de cette orientation législative réactionnaire, car il est proposé sous prétexte d'être dans le meilleur intérêt des enfants, sans nécessairement représenter ces derniers.

I must also agree with Mr. Fox who spoke before me. I, too, have spoken with many attorneys before coming here today, including the attorney on our board of directors. She said that it is actually quite rare to find fathers who are wilfully in arrears; they are the minority. But here we have a majority bill, a sledgehammer with which to hit a mouse, it seems to me.

This bill is based on the concepts of an adversarial system. In Manitoba, and in Quebec particularly, and in the family courts in British Columbia, we are making giant steps to move away from the adversarial concept in family law. The progress that is being made in the judicial system gives us hope that the legislation, which this bill is ill-designed to protect, is being evaluated by the courts. I believe that this is only a supposed solution to a problem which already exists in the courts and is being addressed successfully by the courts, and it should be addressed by our courts and not by our Parliament.

The adversarial system in family law professes to help parents resolve their difficulties, but it has been proven, over and over again, that the more you go into adversarial legislation, the more you alienate the children and the more you create friction.

I can tell you, from my heart, that children who are involved in conflict situations are at risk of being destroyed. When you have a situation in which a mother or a father can lose their livelihood for not paying arrears which are determined by a regulation, if you give me the choice between a regulation and a judge, I will choose the judge every day and say to hell with the regulations.

This bill seems to be based on several naive assumptions. The first naive assumption is that this bill protects the innocent party. I honestly do not see how a bill of such draconian nature can protect the children involved. There is also a great lack of protection to the non-custodial parent here. Just to cite one thing, this bill removes the requirement to submit a notice of intention to garnishee before serving a garnishee summons.

I personally have been a victim of a seizure before judgment. That was in 1991. Despite three judgments of the Superior Court and one judgment of the Court of Appeal, I still do not have a stick of furniture back. There is no reason for me believe in a government regulation that is done without proper notice.

The idea of garnisheeing someone's salary, and even worse, as it is found later on in the bill, garnisheeing their pension, without any limit to the amount that can be garnisheered, to my mind, goes against everything that I came to Canada for as an immigrant. To me it goes against the Charter of Rights, and protection from unreasonable seizure.

I go back to Mr. Fox's comments on the presumption that everyone speaks the truth. That is another naive presumption. I can tell you that people do not speak the truth. Some people who

Je suis également d'accord avec l'intervenant qui m'a précédée, M. Fox. Moi aussi, j'ai communiqué avec plusieurs avocats avant de comparaître aujourd'hui, y compris avec l'avocate de notre conseil d'administration. Celle-ci m'a expliqué qu'il était plutôt rare que des pères manquent à leurs engagements de façon tout à fait délibérée; c'est le fait d'une minorité. Or, ce projet de loi-ci fait comme s'il s'agissait de la majorité d'entre eux, et vous n'y allez pas avec le dos de la cuiller, il me semble.

Le projet de loi part du principe que nous sommes dans un système d'opposition. Au Manitoba, et particulièrement au Québec, de même que dans les tribunaux de la famille de la Colombie-Britannique, nous déployons beaucoup d'efforts pour nous éloigner de la notion d'opposition en droit familial. Les progrès réalisés dans le système judiciaire nous donnent l'espoir que les lois familiales, que ce projet de loi-ci est censé protéger sans pour autant y parvenir, sont évaluées par les tribunaux. Je crois que ce n'est ici qu'une supposition de solution à un problème qui existe déjà dans les tribunaux et auquel s'attaquent les tribunaux, les uns après les autres, et que c'est à eux de résoudre le problème, et non pas à notre Parlement.

La formule d'opposition en droit familial prétend aider les parents à résoudre leurs difficultés, mais il a été prouvé, maintes et maintes fois que plus on augmente cette opposition et plus on aliène les enfants et on crée de la friction.

Je suis convaincue, au plus profond de moi-même, que les enfants qui sont entraînés dans des situations de conflit risquent d'être détruits. Quand un père ou une mère risque de perdre son gagne-pain faute d'avoir versé des arriérés déterminés par un règlement, si vous me donniez à moi le choix entre me soumettre à un règlement et me soumettre à la décision d'un juge, je choisirais le juge n'importe quand et j'enverrais promener les règlements.

Ce projet de loi semble se fonder sur plusieurs hypothèses naïves. La première, c'est que ce projet de loi-ci protège l'innocent. À vrai dire, je ne vois pas comment un projet de loi à ce point draconien pourrait protéger les enfants. Il ne protège pas non plus le parent qui n'a pas la garde des enfants. Ainsi, pour ne vous donner qu'un seul exemple, ce projet de loi-ci supprime l'obligation d'envoyer un avis d'intention de saisie-arrêt avant l'envoi du bref de saisie-arrêt.

J'ai personnellement été victime d'une saisie-arrêt avant un jugement, en 1991. Or, en dépit de trois jugements de la Cour supérieure et d'un jugement de la Cour d'appel, je n'ai toujours pas récupéré un seul meuble. Je n'ai aucune raison de croire en un règlement gouvernemental qui est appliqué sans préavis convenable.

Selon moi, l'idée de saisir le salaire de quelqu'un, et pire encore, sa pension, comme il est prévu plus loin dans le projet de loi, sans qu'il y ait de limite, va à l'encontre de toutes les raisons pour lesquelles j'ai immigré au Canada. Je trouve que cela va à l'encontre de la Charte des droits relativement à la saisie abusive.

Je reviens à la remarque de M. Fox selon laquelle on présume que tout le monde dit la vérité. Il s'agit d'une autre présomption naïve. Je peux vous dire que les gens ne disent pas la vérité.

get support cheques tear them up and burn them and then go to court and swear blue bloody murder that they never received them, simply in order to penalize the ex-partner. That happens every day.

There is nothing in this bill, that I see as an unschooled mother and teacher, that protects us from this. As imperfect as our judicial system can be, I still believe that we are better protected in front of our judges than with a bill of this nature.

The other concept which is very worrisome to me is the idea that, by fixing guidelines and regulations to monitor how much money you pay to your child, you are putting the individual parent into a terrible position. I am sure this has been pointed out ad nauseum. What happens, for example, if your child wants a computer monitor for a Christmas present, and you have already paid out your 40 per cent or 60 per cent in child support and you do not have the money. I can tell that you that that is a ripe breeding ground for the ex-spouse to say, "You see, your father will not buy you a monitor for Christmas," while omitting to tell the kid that the father has already deposited a cheque for \$1,500 in her bank account.

Speaking from a grassroots position, I see no sense to this. It also puts the children into a position of control with the parent who has custody. I would like to mention in passing that, in Quebec, we are moving farther away from the concept of custodial and non-custodial parents. This bill is a giant step backwards. We have been struggling for 30 years to move the judicial system forward, and away from that concept in our legal system. This bill puts us back into what I call a societal paranoia, where everybody is either good or bad. In a divorce situation, nobody is necessarily good or bad. Even the most unbalanced and vengeful parent can be forgiven. You cannot talk in our society in terms of black and white.

I feel a great sense of deceit as a Canadian citizen to see legislation like this in our community, in our society. I feel it does not serve our needs as Canadian citizens. It does not meet our expectations of our civil rights.

To give you a couple of examples from my own files, apart from the various parents who tear up the support cheques, I recently dealt with a case where a woman had turned on her washer and dryer 24 hours a day to put the hydro bill up so she could claim more support. In some cases, parents feed their children Kraft Dinner for supper while blaming their other "nasty" parent for not paying his or her support cheque, and the child suffers.

The children will inevitably suffer as a subject of divorce, if you have a situation of vengeance and perjury. I am hear today to tell you that vengeance, perjury, untruth and total disregard for the child are rampant. There are ways to solve this problem, but this bill is not necessarily the right tool.

I was deeply concerned to hear our minister say that bits and pieces of paper get in the way. I can tell you that in every single case of family divorce with which I have had to deal — and I deal only with cases that have the most conflict in our organization —

Certaines personnes qui reçoivent des chèques de pension alimentaire les déchirent et les brûlent et se présentent ensuite devant le tribunal pour affirmer mordicus qu'elles ne les ont jamais reçus. Elles font tout cela simplement pour punir l'ancien conjoint. Cela se fait tous les jours.

En tant que mère sans expérience et enseignante, je ne vois rien dans le projet de loi qui nous protège contre de telles mesures. Même si notre système judiciaire est imparfait, je crois toujours que nous sommes mieux protégés par les juges que par un projet de loi de cette nature.

Je trouve inquiétant aussi le fait de fixer des lignes directrices et des règlements pour déterminer combien il faut payer pour chaque enfant. Je trouve que cela met les parents dans une situation épouvantable. Je suis certaine que l'on vous a dit et répété cela. Qu'est-ce qui arrive, par exemple, si votre enfant veut un moniteur d'ordinateur comme cadeau de Noël, et que vous avez déjà payé les 40 ou 60 p. 100 de votre revenu en pension alimentaire et que vous n'avez plus d'argent. Je peux vous dire qu'une telle situation se prête très bien à des commentaires du genre: «Tu vois, ton père refuse de t'acheter un moniteur comme cadeau de Noël.» On ne dit pas que le père a déjà déposé un chèque de 1 500 \$ dans le compte bancaire de son ex-conjointe.

D'un point de vue très pratique, cela me semble insensé. De plus, cela donne aux enfants plus de contrôle sur le parent ayant la garde. Je tiens à mentionner en passant qu'au Québec nous nous éloignons davantage de la notion de parents qui ont la garde des enfants et de ceux qui ne l'ont pas. Le projet de loi est un gros recul. Nous luttons depuis 30 ans pour faire avancer le système judiciaire et pour nous éloigner de cette notion. Le projet de loi remet en place ce que j'appelle la paranoïa de la société, qui crée deux groupes: les bons et les méchants. Dans les divorces, personne n'est forcément bon ou mauvais. Même le parent le plus déséquilibré et vengeur peut être pardonné. Il ne faut pas voir la société comme étant toute noire ni toute blanche.

En tant que Canadienne, je suis très déçue de ce projet de loi. À mon avis, il ne répond pas à nos besoins, ni à nos attentes concernant nos droits civils.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples — de mes propres dossiers. À part les parents qui déchirent leurs chèques, j'ai eu un cas dernièrement où la femme avait utilisé sa machine à laver et sa sècheuse pendant 24 heures pour faire monter la facture d'électricité pour lui permettre de demander une pension alimentaire plus élevée. Dans certains cas, les parents donnent du dîner Kraft à leurs enfants, tout en blâmant le parent «méchant» de ne pas avoir versé le chèque, et c'est l'enfant qui souffre.

L'enfant va inévitablement souffrir lors d'un divorce, s'il y a vengeance et faux serment. Je peux vous dire que la vengeance, et le parjure, les mensonges et un manque d'égards pour les enfants sévissent partout. Il y a des façons de résoudre ce problème, mais le projet de loi n'est pas forcément la bonne.

Cela m'a profondément inquiétée d'entendre le ministre dire que les bouts de papier sont des obstacles. Je peux vous dire que dans tous les cas de divorce que j'ai vus — et je ne m'occupe que de ceux où il y a le plus de conflits — le tribunal a pu utiliser ces

the court has been able to deal quite effectively with those bits and pieces of paper. It takes time, yes. However, every case is different. You cannot legislate guidelines that will suit everybody.

Minister Rock says you can institute a flexible system that can adapt. No sooner will the flexible system be adapted to one set of problems than another set of problems will pop up. You will have a constant popping up of different sets of guidelines. It will be totally ineffective. Our justice system is a bit of a dinosaur, but it works reasonably well and it is open to being modified.

Another minor issue that some of my parents have asked me to bring to your attention is the item on page 2, where it talks about 18 years of age as being the age of majority. I am sure I am not the only person before you to bring this to your attention. According to Minister Rock, this is an advisory clause where it says that this can be extended according to illness. However, I would draw your attention to the phrase "in pursuit of a reasonable education." Again, Minister Rock says that this is advisory and it can be taken into account. However, this is a rich weapon in the hands of a vengeful parent when a child is being egged on to go to university and egged on to pursue career goals that are beyond that parent's or the other parent's financial limitations. It gives a permanent feeding ground for malice and vengeance. The custodial parent can say, "See, your nasty mother — or your nasty father — will not pay for your education, and you cannot go to college and be a lawyer because of my ex-spouse." This is totally woolly. It is not clear, and I do not feel comfortable with it.

I object strongly when I hear Minister Rock say that this is the best bill they can bring forward given all the consultation they carried out. I was informed by a member of the Quebec Bar Association two days ago that the le procureur général has been consulted, but there are many lawyers out there who do not agree with this bill and do not feel comfortable with it. I would like to feel that the bar associations have been fully involved and consulted. I would like to know also that the Order of Psychologists and Mediators, the excellent professionals in this field, have also been consulted. I would like to know that our youth protection agencies have been consulted. I would like to hear what our youth protection agencies have to say when Minister Rock says that there is a presumption that the custodial parent will always put the best interests of the child first, and a certain proportion of that person's income will always go to the child. That is just pure baloney. It does not happen, as any youth protection worker will tell you. You must believe me.

I am asking you respectfully to consider the process of consultation, and whether it has been sufficient, whether this bill is well founded and there is protection for the average human being in this bill. As president of P.A.I.N., as president of the Eastern Townships Women's Foundation, as a mother who has lost two of her children through adversarial proceedings, and as a mother who has never yet received one penny in child support, I simply ask you, please, to think twice about this bill. I believe it is a retrograde step, and I do not believe it serves our interests.

The Chair: According to the list of witnesses who appeared before the House of Commons, the Quebec Bar was represented.

bouts de papier de façon assez efficace. Ça prend du temps, c'est vrai. Mais chaque cas est différent. Il est impossible de prévoir dans une loi des lignes directrices universelles.

M. Rock dit que l'on peut mettre en place un régime souple. Dès que le régime sera adapté à un ensemble de problèmes, il en surgira de nouveaux. Il y aura constamment des lignes directrices différentes. Ce sera complètement inefficace. Notre système de justice est un peu désuet, mais il fonctionne assez bien et peut être modifié.

Une autre question mineure, que certains parents m'ont demandé de vous mentionner, se trouve à la page 2, où l'on dit que l'âge de la majorité c'est 18 ans. Je suis sûre de ne pas avoir été la seule à vous le signaler. Le ministre Rock dit que l'âge peut être augmenté pour cause de maladie. Cependant, je signale qu'on trouve aussi l'expression «parce qu'il poursuit des études raisonnables». Là encore, le ministre dit qu'il s'agit d'un facteur dont on peut tenir compte. Cependant, c'est une arme puissante pour un parent vengeur qui encourage l'enfant à fréquenter l'université ou à poursuivre une carrière, ce qui dépasse les moyens financiers de l'autre parent. Le parent ayant la garde des enfants peut dire; «Tu vois, ta mère méchante, ou ton père méchant, refuse de payer tes études, et tu ne peux pas faire ton droit et devenir avocat à cause de mon ex-conjoint». C'est tout à fait flou. Ce n'est pas clair, et je ne me sens pas à l'aise avec cela.

Je suis en total désaccord avec M. Rock quand il dit qu'il s'agit du meilleur projet de loi possible compte tenu de toutes les consultations. Un membre du Barreau du Québec m'a dit il y a deux jours que le procureur général a été consulté, mais qu'il y a beaucoup d'avocats qui ne sont pas d'accord avec le projet de loi. J'aimerais être sûre que les associations du Barreau ont été pleinement consultées et qu'elles ont participé pleinement à la rédaction du projet de loi. J'aimerais savoir aussi si l'on a consulté l'Ordre des psychologues et des médiateurs, qui sont d'excellents professionnels dans ce domaine. J'aimerais savoir si les agences de protection de la jeunesse ont été consultées. Je voudrais entendre ce qu'elles diront lorsque M. Rock prétend que lorsque l'on présume que le parent ayant la garde donnera toujours la priorité aux meilleurs intérêts de l'enfant. C'est de la foutaise. Ce n'est pas vrai, et n'importe quel travailleur dans le domaine de la protection de la jeunesse peut vous le confirmer. Il faut me croire.

Je vous demande respectueusement de considérer si la consultation a été suffisante, si le projet de loi part de bons principes et s'il protège bien les êtres humains moyens. En tant que présidente de P.A.I.N., en tant que présidente de la Eastern Townships Women's Foundation, en tant que mère qui a perdu deux de ses enfants à cause des tribunaux, et en tant que mère qui n'a jamais reçu un sou de pension alimentaire au profit d'un enfant, je vous demande d'y penser à deux fois avant d'adopter ce projet de loi. Je crois qu'il représente un recul, et qu'il n'est pas dans notre intérêt.

La présidente: Le Barreau du Québec figure sur la liste des témoins que le comité de la Chambre a entendus.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: I am pleased to welcome a town-shipper.

Ms Stuart-Hill: Senator Lavoie-Roux is well known at home.

Senator Lavoie-Roux: There is a real problem — whether it be the father or the mother — where many parents fail to accept their responsibility to pay child support. Even if we try to determine — and I wonder about this — whether the bill is truly a bill that will remedy this injustice, and since you have been dealing with this problem for a long time, you know very well that there are people who do not live up to their responsibilities. We could perhaps argue whether the bill is good or not, but it is nevertheless an effort to force people to pay their dues. Do you think that there are any aspects of the bill that should be kept? What would you suggest to resolve the existing problem?

Ms Stuart-Hill: I have three answers for you on that topic. Yes, there is a real problem, but I maintain that the problem is not perhaps as totally widespread as we might be led to believe.

[English]

I do believe that the problem is not perhaps as totally widespread as we might be led to believe.

[Translation]

Secondly, in economic terms, as a women's group, we have done our own analysis, and we find that it does not make sense to pay taxes. Take the example of a parent who earns \$100,000 per year and who must pay child support, and who is always the one who is taxed. It is always more advantageous, and there is always more money in circulation in our society if the money is taxed at the lower level, and not at the higher level.

[English]

It does not make sense that the money is taxed at a higher level rather than at the lower level. If some women have been having problems paying their taxes, it simply means they have not been administering their budget properly. They have been paying out money that should have been going to the taxes. They have been paying it out on other expenses. It does not make sense that there will be ultimately less money circulating at the level of realistic revenue in our society because a larger amount of that money will go to the government in taxes. It will be bad for both women and men; we are not too sure of our legal position here, but that is the way it looks to us when we read this bill. It certainly sounded like that from Mr. Rock.

[Translation]

There are also some very simple ways to help solve the problem of deadbeat parents.

[English]

With the computerization of Revenue Canada and Revenue Quebec records, there exists the possibility of modifying the existing system without having to go with along the draconian

[Français]

Sénateur Lavoie-Roux: Cela me fait plaisir d'accueillir une «townshipper».

Mme Stuart-Hill: Le sénateur Lavoie-Roux est bien connue chez nous.

Le sénateur Lavoie-Roux: Il y a un problème réel - que ce soit le père ou que ce soit la mère — où bien des parents ne s'occupent pas de leurs responsabilités de payer une compensation pour les enfants. Même si on se pose des questions — et moi, je m'en pose - à savoir si le projet de loi est vraiment un projet de loi qui va corriger les injustices, et comme depuis longtemps vous vous occupez de ce problème, vous savez fort bien qu'il y a des gens qui ne s'occupent pas de leurs responsabilités. On peut peut-être dire si le projet de loi est bon ou non, mais c'est quand même un effort dans le sens d'obliger les gens à payer leurs dûs. Pensez-vous qu'il y a des choses dans le projet de loi qui devraient rester? Que suggèreriez pour corriger ce problème qui existe?

Mme Stuart-Hill: J'ai trois réponses à vous faire à ce sujet. Oui, il y a un problème réel, mais je maintiens que le problème n'est pas aussi étendu que, peut-être, on nous donne à croire.

[Traduction]

Je crois que le problème n'est pas aussi répandu que l'on veut bien nous faire croire.

[Français]

Deuxièmement, au niveau économique, en tant que groupe de femmes, nous avons fait nos analyses et nous trouvons que cela n'a pas de bon sens de payer des taxes. Si vous avez, par exemple, un parent qui fait 100,000 \$ par année et qui doit payer un soutien pour l'enfant, et que ce soit toujours lui qui soit taxé. C'est toujours plus avantageux et il y a toujours plus d'argent qui circule dans notre société si c'est l'argent qui est taxé au plus bas niveau, et non pas au plus haut niveau.

[Traduction]

Ça n'a pas de bon sens que l'argent soit imposé à un taux plus élevé. Si certaines femmes ont du mal à payer leurs impôts, cela signifie tout simplement qu'elles n'administrent pas bien leur budget. Elles utilisent à d'autres fins l'argent qui aurait dû être consacré aux impôts. Elles l'ont utilisé pour payer d'autres dépenses. Il n'est pas raisonnable d'avoir moins d'argent en circulation parce que les impôts à payer sont plus élevés. Ce sera néfaste et pour les femmes et pour les hommes. Nous ne sommes pas très sûrs de notre position légale, mais c'est notre impression après avoir lu le projet de loi. C'est certainement ce que M. Rock semblait dire.

[Français]

Il y a des façons très simples aussi pour aider à régler le problème des parents qui ne paient pas.

[Traduction]

Avec l'informatisation des fichiers de Revenu Canada et de ceux de Revenu Québec, il est possible de modifier le système actuel sans passer à la mesure draconienne que représente

measure of introducing this bill. You can quite easily ensure that there is a mechanism whereby federal income tax returns are subpoenaed. You can find a person through federal means. There is a need to enhance these mechanisms, but I do not believe the need is to go as far as this bill goes. We must work within the legal system as it already exists.

[Translation]

Even if there are some weak points in the current system, there are ways of being more efficient without being hit over the head with this.

Senator Lavoie-Roux: I have a question that I have not yet raised, and perhaps I should have raised it earlier. It deals with the concern I have about telling people that everything is okay, that measures are being reinforced to ensure that deadbeat parents pay, et cetera. Since it is becoming quite demanding, could this not increase violence against women?

Ms Stuart-Hill: Absolutely. This is a bill that is violent in itself, in that there is not enough recourse for the person who is blamed for the situation. I see it as promoting violence in our system. In Quebec especially, we have gone to great lengths to move beyond this adversarial system. I feel this bill is conceptually violent.

Senator Lavoie-Roux: People have to pay their dues, but we have seen such an increase in violence between men and women — and particularly violence by men against women — that when they feel trapped, will this not lead to more violence?

Ms Stuart-Hill: Yes, I agree with you entirely, Senator Lavoie-Roux. I am very happy you raised the issue. I did not want to raise it myself, because it is perhaps not my place to do so, but we have to be very much aware of the potential for violence. Violence is born of poverty and despair. Violence results from the despair people experience when their salaries, or perhaps their pensions, are garnished, when their lives are destroyed. And as a society, we in Canada must take steps to move towards a -violent society.

Especially in Quebec, there is a major difference in the ideas held by Quebec and the rest of Canada in this respect. I find that our work in Quebec involves a lot of values.

[English]

Senator Lavoie-Roux: Madam chairman, have the youth protection agencies been heard in the House of Commons? What do the psychologists and mediators think about this bill? You probably do not have the answers, but perhaps someone can find that information for us, because their people are involved with this issue all the time.

The Chair: Senator Cools, do you have a question? No preamble, now; just questions.

l'adoption de ce projet de loi. On peut s'assurer assez facilement qu'il y a un mécanisme pour permettre au tribunal d'exiger la production des déclarations fédérales d'impôt. On peut retrouver une personne en faisant appel à des outils fédéraux. Il faut améliorer ces mécanismes, mais je ne crois pas qu'il faille aller aussi loin que le projet de loi. Il faut travailler à l'intérieur du système juridique actuel.

[Français]

Même s'il y a des faiblesses dans le système présentement, il y a des moyens pour agir avec plus d'efficacité sans avoir «un gros marteau sur la tête.»

Le sénateur Lavoie-Roux: J'aurais une question que je n'ai pas soulevée jusqu'à maintenant, et peut-être que j'aurais dû la soulever avant, c'est celle de l'inquiétude que j'ai où l'on dit aux gens que c'est correct, que l'on renforce les mesures pour que les mauvais payeurs paient, et cetera. Comme cela devient assez astreignant, est-ce que ceci pourrait augmenter la violence envers les femmes?

Mme Stuart-Hill: Absolument. C'est un projet de loi qui est en soit violent, dans le sens qu'il n'y a pas suffisamment de recours pour la personne qui est dans la situation blâmée. Je le vois comme une promulgation de la violence dans notre système et pour lequel, surtout au Québec, on fait des pas de géants pour avancer au-delà de ce système d'opposition adverse. Je trouve que ce projet de loi, dans son concept, est violent.

Le sénateur Lavoie-Roux: Les gens doivent payer leurs dûs, mais l'on assiste à une telle croissance de la violence entre hommes et femmes — et particulièrement des hommes à l'endroit des femmes — que quand ils vont se sentir coincés, est-ce qu'on n'assistera pas alors à une augmentation de la violence?

Mme Stuart-Hill: Oui, je suis entièrement d'accord avec vous, sénateur Lavoie-Roux. Je suis très contente que vous ayez soulevé cette question. Je n'ai pas voulu la soulever moi-même parce que ce n'est pas ma place, peut-être, mais il faut être très conscient du potentiel de la violence. La violence naît de la pauvreté et du désespoir. Le désespoir d'une personne qui voit son salaire saisi, qui voit sa pension, peut-être, saisie, qui voit sa vie détruite, c'est la violence du désespoir. Et nous, comme société, je trouve qu'au Canada il est primordial que l'on fasse des démarches pour avancer vers une société qui est non-violente.

Surtout au Québec, il y a une grande divergence d'idées entre le Québec et le reste du Canada à cet égard. Je trouve que l'on a beaucoup de valeurs dans ce que nous faisons au Québec.

[Traduction]

Le sénateur Lavoie-Roux: Est-ce que le comité de la Chambre des communes a reçu des représentants des agences de protection de la jeunesse, madame la présidente? Que pensent les psychologues et les médiateurs de ce projet de loi? Vous n'avez probablement pas toutes les réponses, mais peut-être que quelqu'un pourrait nous trouver ces réponses, car le personnel s'occupe de cette question tout le temps.

La présidente: Avez-vous une question à poser, sénateur Cools? Pas de préambule, s'il vous plaît, seulement des questions.

Senator Cools: Why don't I pass on saying anything at all! I am tired of this.

Ms Stuart-Mill, could you give the committee some insight into the behaviour of children who are trapped in these vengeful and nasty situations, including children who begin to lose senses such as hearing and sight because they simply cannot cope with what is going on around them?

Ms Stuart-Mill: I will be brief. However, when I address McGill University, for example, this is something that I do in a day, not in five minutes.

The biggest problem with our adversarial system is the concept of black and white, right and wrong, good and bad, and blame and innocence. When you have legislation or a situation entrenched in our laws that creates the concept of one person being full of blame and the other person being innocent, the child is brought into what we call an alienation situation. I have lived this. I work with parents who live it all the time. The child becomes alienated from one parent by the other parent. In this situation, it is generally the custodial parent. It is very often the mother, but it also can be the father, such as in my case, who takes the child and embarks them on this confrontational legislation route to the point that these children turn totally against a parent. If the youth protection agencies have been consulted, they will surely have mentioned the psycho-social aspect of this legislation and the effect this legislation could have on those children. It turns them totally against a parent.

When you have a child turn totally against a parent, you have a child who becomes, in essence, paranoid. When the child becomes paranoid, he or she loves everything associated with one parent and hates everything associated with the other parent. The world becomes black and white. The world becomes one parent and everything that is good, and the other parent and everything that is bad.

With this bill, we are not only bringing this situation to the surface, but we are entrenching it in regulations. These regulations will be revised within five years, and we do not know whether we will revise them next week or next month. It is absolutely horrendous.

These children are psychologically damaged so badly that they lose every sense of reality. The real consequences are depression, alcoholism, drug abuse, total disorganization, a total lack of ability to cope and a total lack of ability to cope with the grey world we live in. We do not live in a world where everyone is right and wrong and everything is black and white; we live in a world where everyone has weaknesses, but they do learn to live in a world of tolerance.

Senator Lavoie-Roux asked me about violence. We are talking about the violence that takes our children and destroys their minds. It not only destroys their minds but does it legally. I beg you to reconsider this legislation.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Are you aware of the Quebec's Bar position on the guidelines?

Le sénateur Cools: Pourquoi m'abstenir de dire quoi que ce soit? J'en ai marre.

Madame Stuart-Mill, pouvez-vous décrire pour le comité le comportement des enfants qui sont pris dans ces situations néfastes de vengeance, y compris les enfants qui commencent à perdre l'ouïe et la vue simplement parce qu'ils ne peuvent pas composer avec ce qui se passe autour d'eux?

Mme Stuart-Mill: Je serai brève. Cependant, lorsque je parle aux représentants de l'Université McGill, par exemple, je prends une journée pour le faire, pas cinq minutes.

Le problème le plus important avec notre système judiciaire ce sont les notions de noir et blanc, de bon et mauvais et de culpabilité et innocence. Lorsque les lois ou la jurisprudence font qu'une personne est coupable et l'autre innocente, l'enfant se trouve dans une situation d'aliénation. J'ai déjà vécu cela. Je travaille avec des parents qui la vivent constamment. L'enfant devient aliéné d'un parent à cause de ce que fait l'autre parent. Dans ces cas, il s'agit en général du parent ayant la garde. Très souvent, c'est la mère, mais ça peut également être le père, comme dans mon cas, qui prend l'enfant, l'embarque dans une voie de contestation au point où l'enfant se tourne tout à fait contre l'autre parent. Si les agences de protection de la jeunesse ont témoigné, elles auront certainement mentionné les aspects psychologiques et sociaux du projet de loi et ses effets possibles sur les enfants. Il les retourne tout à fait contre un parent.

Lorsqu'un enfant se retourne tout à fait contre un parent, l'enfant devient paranoïaque. Lorsqu'un enfant devient paranoïaque, il ou elle aime tout ce qu'il associe à un parent et déteste tout ce qu'il associe à l'autre parent. Il voit le monde en noir et blanc. L'un des parents devient tout ce qui est bon au monde, et l'autre parent devient tout ce qui est mauvais.

Le projet de loi fait non seulement ressortir cette situation, mais il l'enlève dans les règlements. Les règlements seront révisés dans un délai de cinq ans, et nous ne savons pas s'ils seront révisés la semaine prochaine ou le mois prochain. C'est tout à fait affreux.

Ces enfants ont des problèmes psychologiques si graves qu'ils perdent toute notion de la réalité. Les conséquences réelles sont la dépression, l'alcoolisme, l'abus des drogues, la désorganisation totale, et l'incapacité complète de faire face à notre monde plutôt gris. Nous ne vivons pas dans un monde où tout le monde a raison ou a tort, et où tout est blanc ou noir. Nous vivons plutôt dans un monde où tout le monde a ses faiblesses, mais ils apprennent quand même dans un monde de tolérance.

Le sénateur Lavoie-Roux m'a posé une question au sujet de la violence. Nous parlons de la violence qui s'empare de nos enfants et détruit leur esprit. Non seulement cette violence détruit leur esprit, mais elle le fait légalement. Je vous supplie de reconsidérer le projet de loi à l'étude.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Est-ce que vous connaissez la position du Barreau du Québec face aux lignes directives?

Ms Stuart-Hill: No, because I spoke with the representative in the Sherbrooke region, and she was completely unaware that the bill had reached the Senate.

Senator Losier-Cool: Madam Chair, you said that the Quebec Bar appeared before the committee, so we could perhaps be informed of their position.

Ms Stuart-Hill: But remember that we had a major problem, in that we did not have much time to prepare for our presentation here today and that I only had time to talk to a few lawyers, but those with whom I did speak were all opposed to the legislation as it stands. But I could not say more than that.

Senator Losier-Cool: I think that the Quebec Bar preferred the federal guidelines over the Quebec guidelines, and that is the position they adopted in committee.

Ms Stuart-Hill: Then I do not dare say yes or no.

[English]

The Chair: Do you know Miriam Grassby?

Ms Stuart-Mill: Yes, I do.

The Chair: She represents the Quebec Bar Association and appeared before the House of Commons committee. Do you know Dominique Goubault?

Ms Stuart-Mill: No.

The Chair: Do you know Suzanne Vadeboncoeur? She is director of research and legislative services.

Ms Stuart-Mill: We have not had the time to adequately prepare all of our different information.

The Chair: Are there further questions, honourable senators? If not, I would thank the witness very much for giving us her time today.

We thank you for your presentation. You have enlightened us with respect to the other side of the aspects of this bill.

Honourable senators, we must now decide if we will hear more witness and what we will do with this bill. We must make a decision before we leave this room.

Senator Cohen: Madam Chair, this is a very difficult bill. We all realize that. One of our witnesses said that parts of this bill are as hard to read as a tax bill. Many of us around this table are not legal minds. We have heard emotional and thought-provoking testimony. We heard valid and intense arguments which left many question marks in the minds of some senators. I felt as though I were on a roller-coaster. I was attracted to one argument, and then I moved to another position.

We all want to deliver a bill that is in the best interests of the child, as the minister mentioned this morning.

We have had eight days of hearings, which I personally feel is not enough. We have 50 witnesses waiting to be heard. Yesterday morning, I know that 41 calls came through the office of our

Mme Stuart-Hill: Non, parce que j'ai parlé avec la représentante de la région sherbrookoise et elle était complètement dans l'ignorance que la législation était rendue au Sénat.

Le sénateur Losier-Cool: Madame la présidente, vous avez dit que le Barreau du Québec avait témoigné au comité, alors peut-être que ce serait possible de connaître leur position.

Mme Stuart-Hill: Mais n'oubliez pas non plus que nous avons eu un grand problème, dans le sens que nous avons eu tellement peu de temps pour préparer notre présentation d'aujourd'hui que j'ai juste eu le temps de parler avec quelques avocats, mais ceux et celles avec qui j'ai parlé étaient tous contre la législation telle qu'elle est. Mais, plus que cela, je ne saurais dire.

Le sénateur Losier-Cool: Je pense que le Barreau du Québec préférerait les lignes directives fédérales à celles du Québec, et c'est la position qu'ils ont endossée au comité.

Mme Stuart-Hill: Alors, je n'ose pas vous dire oui ou non.

[Traduction]

La présidente: Connaissez-vous Miriam Grassby?

Mme Stuart-Mill: Oui, je la connais.

La présidente: Elle représente l'Association du Barreau du Québec et a comparu devant le comité de la Chambre des communes. Connaissez-vous Dominique Goubault?

Mme Stuart-Mill: Non.

La présidente: Connaissez-vous Suzanne Vadeboncoeur? Elle est directrice des services de recherche et des services législatifs.

Mme Stuart-Mill: Nous n'avons pas eu le temps de préparer adéquatement toute notre information.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions, honorables sénateurs? S'il n'y en a pas, je remercie notre témoin du temps qu'elle nous a consacré aujourd'hui.

Nous vous remercions de votre exposé. Vous nous avez éclairés sur les autres aspects du projet de loi à l'étude.

Honorables sénateurs, nous devons maintenant décider si nous entendrons d'autres témoins et ce que nous ferons avec le projet de loi à l'étude. Nous devons prendre une décision avant de quitter la salle.

Le sénateur Cohen: Madame la présidente, il s'agit d'un projet de loi très difficile. Nous en sommes tous conscients. Un de nos témoins a dit que certaines parties du projet de loi étaient aussi difficiles à lire qu'un projet de loi de nature fiscale. Bon nombre d'entre nous autour de cette table ne sont pas des spécialistes juridiques. Nous avons entendu des témoignages émotionnels qui donnent matière à réflexion. Nous avons entendu des arguments valables et intenses qui ont laissé de nombreux points d'interrogation dans l'esprit de certains sénateurs. J'avais l'impression d'être dans des montagnes russes. J'étais attirée par un argument, puis je passais à un autre.

Nous voulons tous un projet de loi qui soit dans le meilleur intérêt de l'enfant, comme le ministre l'a mentionné ce matin.

Nous avons eu huit jours d'audiences et, personnellement, j'estime que cela n'est pas suffisant. Nous avons 50 témoins qui attendent d'être entendus. Hier matin, je sais que 41 appels ont été

chairman alone. There are other jurisdictions that we have not heard from.

In view of all of this, and in order to satisfy many of us sitting around this table, I move:

That Bill C-41 be not now reported and that hearings resume after the Christmas recess.

Senator Jessiman: That is a good idea.

Senator Phillips: Yes, a good idea.

The Chair: Honourable senators, you have heard the motion. Are there any questions?

Senator Jessiman: May we speak to the motion?

The Chair: Certainly.

Senator Jessiman: I am learning more about this issue each day. I have read a lot of the testimony. I see some merit in this bill, but there are other important issues within the bill to be dealt with as well. If we cannot delay this bill, I have some amendments to put forward. However, given the proper time, I think we can work these things out. I believe these guidelines must be changed somewhat. I think probably one or two sections of the act should be repealed, but we might even work that out later.

Senators, we have a responsibility. According to my information, we have been sitting for only six days. The bill came to us in committee on December 4, and here it is December 12. That is eight days, but I think we have only held six hearings.

Senator Cools: We have only had four hearings.

Senator Jessiman: At any rate, I know that many of you on the other side think that I just want to throw this bill out completely. I do not. I believe this is a very important bill.

I know a number of people who will be affected by this bill. I am not saying that the guidelines are wrong; I think guidelines are a good thing. I think the amounts are not that bad. I even understand the tax part of it. It is still a tax grab — we all must understand that. The separated couples of Canada will have what the Canadian minister told us. The money he gets from the poor is being taken from the families of those children. They will have less money, but that is the will of the Commons. We must accept that.

However, I think we should study the bill more. We should spend another week or two weeks to get the right people in here. I should like to hear from representatives of the Canadian bar. I know they went before the House of Commons committee. I read their material. I should also like to talk to representatives of the Quebec bar. I should like to understand. We would be better off following the lead of Quebec. We may end up with the same guidelines.

reçus par le bureau de notre présidente seulement. Il y a d'autres groupes que nous n'avons pas entendus.

À la lumière de tout cela, et pour satisfaire bon nombre d'entre nous ici autour de cette table, je propose:

Que le projet de loi C-41 ne fasse pas maintenant l'objet d'un rapport et que les audiences reprennent après le congé de Noël.

Le sénateur Jessiman: C'est une bonne idée.

Le sénateur Phillips: Oui, une bonne idée.

La présidente: Honorables sénateurs, vous avez entendu la motion. Y a-t-il des questions?

Le sénateur Jessiman: Pouvons-nous débattre de la motion?

La présidente: Certainement.

Le sénateur Jessiman: J'en apprendrais davantage chaque jour au sujet de cette question. J'ai lu bon nombre de témoignages. Je reconnais le bien-fondé du projet de loi, mais il y a d'autres questions importantes dans le projet de loi qui doivent être abordées également. Si nous ne pouvons reporter le projet de loi, j'aimerais présenter des amendements. Cependant, si on nous donne le temps nécessaire, je pense que nous pourrions régler ces questions. Je suis d'avis que ces lignes directrices doivent être changées. Je pense qu'il y a sans doute un ou deux articles de la loi qui devraient être abrogés, mais nous pourrions peut-être même régler ces questions plus tard.

Sénateurs, nous avons une responsabilité. D'après mes calculs, nous n'avons siégé que pendant six jours. Le projet de loi nous a été renvoyé en comité le 4 décembre et nous sommes maintenant le 12. Ça fait huit jours, mais je pense que nous n'avons tenu que six audiences.

Le sénateur Cools: Nous n'avons tenu que quatre audiences.

Le sénateur Jessiman: Quoi qu'il en soit, je sais que bon nombre des sénateurs d'en face pensent que je veux tout simplement rejeter complètement ce projet de loi. Ce n'est pas le cas. Je crois qu'il s'agit d'un projet de loi très important.

Je sais que de nombreuses personnes seront touchées par le projet de loi. Je ne dis pas que les lignes directrices ne sont pas bonnes; je pense que les lignes directrices sont une bonne chose. Je pense que les montants ne sont pas mauvais. Je comprends même les éléments fiscaux du projet de loi. C'est quand même du pillage fiscal — nous devons tous comprendre cela. Au Canada, les couples séparés auront ce que le ministre canadien nous a dit. L'argent qu'il obtient des pauvres, il le prend des familles de ces enfants. Elles auront moins d'argent, mais c'est la volonté des Communes. Nous devons accepter cela.

Cependant, je pense que nous devrions étudier davantage le projet de loi. Nous devrions prendre une ou deux autres semaines pour entendre les bonnes personnes ici. Je pense que nous devrions entendre les représentants du Barreau canadien. Je sais qu'ils ont comparu devant le comité de la Chambre des communes. J'ai lu leur mémoire. J'aimerais également parler aux représentants du Barreau du Québec. J'aimerais bien comprendre. Nous devrions plutôt suivre l'exemple du Québec. Nous nous retrouverions alors peut-être avec les mêmes lignes directrices.

In short, I am in favour of the motion.

The Chair: Does anyone else wish to speak to the motion? Are there any questions? If not, I will put the question.

Senator Bonnell: Are we all prepared to return between Christmas and New Years?

Senator Jessiman: I am prepared to come back in January.

The Chair: Order, please!

The motion is that the bill be not now reported, but that more witnesses be heard after the Christmas break.

Is it agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

Senator Bosa: Senator Haidasz, I think that you probably misunderstood the question.

Senator Haidasz: No, I am ready to come back between Christmas and New Years. I will come back then.

Senator Bosa: That is not the question.

Senator Cools: Yes, he said after Christmas.

The Chair: After the Christmas break.

Senator Haidasz: I agree with Senator Jessiman's request.

Senator Bosa: Senator Haidasz —

Senator Cools: This is improper!

The Chair: It is seven to four. The motion is carried.

The committee adjourned.

Bref, je suis en faveur de la motion.

La présidente: Quelqu'un d'autre voudrait-il débattre de la motion? Y a-t-il des questions? S'il n'y en a pas, je vais mettre la motion aux voix.

Le sénateur Bonnell: Sommes-nous prêts à venir entre Noël et le Jour de l'An?

Le sénateur Jessiman: Je suis prêt à revenir en janvier.

La présidente: À l'ordre, s'il vous plaît!

La motion propose que nous ne fassions pas rapport du projet de loi maintenant, mais que nous entendions d'autres témoins après le congé de Noël.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des sénateurs: D'accord.

Des sénateurs: Non

Le sénateur Bosa: Sénateur Haidasz, vous avez sans doute mal compris la question.

Le sénateur Haidasz: Non, je suis prêt à revenir entre Noël et le Jour de l'An. Je reviendrai à ce moment-là.

Le sénateur Bosa: Ce n'est pas la question.

Le sénateur Cools: Oui, il a dit après Noël.

La présidente: Après le congé de Noël.

Le sénateur Haidasz: Je suis d'accord avec la demande du sénateur Jessiman.

Le sénateur Bosa: Sénateur Haidasz...

Le sénateur Cools: Ce n'est pas convenable!

La présidente: Sept pour, quatre contre. La motion est adoptée.

La séance est levée.

APPENDIX 5900 S2/C-41, 17 "1"

BRIEF TO THE SENATE OF CANADA - COMMITTEE FOR SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE & TECHNOLOGY

BILL C-41

PRESENTED DECEMBER 11, 1996

V SUMMARY & RECOMMENDATIONS

In summary, Bill C-41 requires extensive amendments. The most crucial revisions are as follows:

**1. Reintroduction of Provisions providing for Joint Financial Responsibility
Sections 15(8) and 17(8) of the Divorce Act**

Children need the security of being financially cared for by both parents. A presumptive financial contribution on the part of the custodial parent is not enough. Children need the protection, by law, that is afforded to them in the current Subsections 15(8) and 17(8) of the Divorce Act. To replace this with an assumption, is to place the custodial parent in the exact position that they are campaigning against for the non-custodial, no accountability at law.

2. Revision of the Base for Calculation of the Guidelines

The Guidelines need to be sent back to Parliament for revision to reflect the income of both parents, the actual costs of raising children in the family circumstances, the access and other costs of the non-custodial parent and the removal of a percentage quota on time spent with one's children. The guidelines should be non-mandatory and guidelines only. The guidelines should not be subject to amendment without Parliamentary consent.

3. Enforcement Provisions

The enforcement provisions should not contain removal of privileges that are contrary to our justice system. In all cases there must be a right of appeal and the right to have individual justice.

BRIEF TO THE SENATE OF CANADA - COMMITTEE FOR SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE & TECHNOLOGY

BILL C-41

PRESENTED DECEMBER 11, 1996

4. Definition of "Child of the Marriage"

Adults over the age of majority are just that, adults. Legal responsibility for the provision of post-secondary education must be eliminated. A moral responsibility for education must remain between the parent and child. We must remember that if we tell our young adults they are coming from a down trodden position and require this assistance, we are promoting a self fulfilling prophecy and they will begin to consider themselves handicapped. We must promote pride in our young adults.

5. Access and Accountability

Custodial parents must be re-educated to consider the child support payments to be "trust funds" for the exclusive benefit of their children. Custodial parents must become accountable for these support funds.

Denial of access must be considered as serious a problem as financial default and must contain enforceable consequences.

In conclusion, we recommend the committee reject Bill C-41 with all its inherent deficiencies. At the very least, we must insist on the recommendations being implemented prior to Bill C-41 becoming law. There is no point to enacting a family law which is not beneficial to the children and families within Canada.

ANNEXE 5900 S2/C-41, 17 «1»

MÉMOIRE AU SÉNAT DU CANADA - COMITÉ DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE
PROJET DE LOI C-41

PRÉSENTÉ LE 11 DÉCEMBRE 1996

V RÉSUMÉ et RECOMMANDATIONS

En somme, le projet de loi C-41 exige de nombreuses modifications. Voici, à notre avis, les principales d'entre elles :

1. Rétablissement des dispositions concernant la responsabilité financière commune - paragraphes 15(8) et 17(8) de la Loi sur le divorce

Pour se sentir en sécurité, les enfants doivent pouvoir compter sur le soutien financier des deux parents. Il n'est pas suffisant que le parent ayant la garde compte sur la contribution financière éventuelle de l'autre parent. La loi doit donner aux enfants la protection que leur donnent actuellement les paragraphes 15(8) et 17(8) de la *Loi sur le divorce*. Remplacer cette garantie par une attente purement hypothétique revient à mettre le parent qui a la garde exactement dans la même position que celle qu'il dénonce dans le cas des parents n'ayant pas la garde, c'est-à-dire sans aucune imputabilité face à la loi.

2. Modification de la base de calcul utilisée pour établir les Lignes directrices

Les Lignes directrices doivent être renvoyées devant le Parlement pour être modifiées, afin qu'elles tiennent compte du revenu des deux parents, de ce qu'il en coûte réellement pour élever des enfants dans les circonstances familiales actuelles, des frais liés au droit de visite et des autres coûts que doit assumer le parent n'ayant pas la garde, et afin

MÉMOIRE AU SÉNAT DU CANADA - COMITÉ DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

PROJET DE LOI C-41

PRÉSENTÉ LE 11 DÉCEMBRE 1996

d'éliminer le concept du pourcentage de temps consacré aux enfants. De plus, les Lignes directrices ne devraient pas être obligatoires, mais plutôt servir simplement de principes directeurs. Enfin, elles ne devraient pas être modifiées sans le consentement du Parlement.

3. Dispositions concernant l'application

Les dispositions concernant l'application ne devraient pas prévoir le retrait de privilèges que notre système judiciaire considère comme acquis. Il doit y avoir dans tous les cas un droit d'appel et un droit à la justice individuelle.

4. Définition du terme «enfant à charge»

Les adultes qui ont dépassé l'âge de la majorité sont exactement cela, des adultes. La responsabilité légale de payer des études postsecondaires doit être abolie. Seule la responsabilité morale à l'égard des études des enfants doit demeurer pour le parent. Rappelons-nous que si nous disons à nos jeunes adultes qu'ils ont la vie dure et qu'ils ont besoin d'aide, nous ferons en sorte qu'ils en viendront à se considérer comme des personnes sans ressources. Or nous devons encourager la dignité et la fierté chez eux.

5. Droit de visite et responsabilisation

Il faut rééduquer les parents qui ont la garde pour qu'ils considèrent les paiements de pension alimentaire pour enfants comme un «fonds de fiducie» à l'usage exclusif des enfants. Il faut les rendre responsables des fonds.

MÉMOIRE AU SÉNAT DU CANADA - COMITÉ DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE
PROJET DE LOI C-41

Le refus d'accorder le droit de visite doit être considéré comme un problème tout aussi sérieux que le défaut de paiement des pensions alimentaires et doit entraîner des conséquences légales.

En conclusion, nous recommandons au Comité de rejeter le projet de loi C-41 avec toutes ses lacunes inhérentes. Nous insistons pour qu'à tout le moins nos recommandations soient mises en oeuvre avant que le projet de loi C-41 devienne loi. Il ne sert à rien d'adopter une loi sur la famille qui ne soit pas avantageuse pour les enfants et les familles du Canada.

APPENDIX 5900/C-41, 17 "2"

Bill C-41

**An Act to amend the
Divorce Act, the Family Orders and
Agreements Enforcement Assistance Act,
the Garnishment, Attachment and Pension
Diversion Act and the Canada Shipping Act**

December 11, 1996

Prepared for
The Standing Senate Committee on Social Affairs,
Science and Technology

by
REAL Women of Canada
Box 8813, Station T, Ottawa, ON
(819) 682-3937

BILL C-41***An Act to amend the Divorce Act , the Family Orders
and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment,
Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act***

We understand that the main purpose of Bill C-41 is to provide fair, consistent and predictable guidelines for child support across Canada, and to have these guidelines rigorously enforced. These guidelines, we also understand, have been based on average expenditures per child at different income levels, with no provision made, however, for the differing ages of the children.

Although this Bill may be well-intentioned, it would appear that it will not likely achieve its objectives because of some major defects in it.

We would like to address the areas where we believe changes in the Bill will make it more effective.

1. **Guidelines Determined According to Income Of Non-Custodial Parent Only**

It is noted that in determining the child support to be awarded, only the income of the non-custodial parent (usually the father) is to be considered. This formula presumes that the custodial parent will contribute to the child's maintenance in accordance with her means. This may be satisfactory if the mother has a high income, and will, in fact, be to her benefit. However, those mothers with low incomes or with no income at all, such as a full-time homemaker, will be placed at a serious disadvantage by these provisions, since she will receive a reduced income owing to the fact that she is unable to contribute financially to the family income. The affluent father, meanwhile, need only contribute according to the

BRIEF ON BILL C- 41**2**

guidelines and not to the actual needs of his family and, in fact, because of the guidelines, may be permitted to make even lower support payments than previously agreed upon by the parties or ordered by the court.

Moreover, in cases where the child may spend a substantial amount of time with the non-custodial parent, the Bill is also unfair. For example, the latter's costs, which may include food, housing, activities and other out-of-pocket expenses, significant direct expenses, will not be adjusted for under the Bill. Thus, under the guidelines set out in Bill C-41, a non-custodial parent, who has incurred substantial direct expenses, will pay the same child support as another who never has the child under his direct care, and therefore, has paid no such expenses. A similar inequity could also apply to the custodial parent if she has the child all the time and absorbs all the child's expenses, as she would receive the same child support as another mother whose child spends a great deal of time with the other parent.

The only provision made to adjust the guidelines in Bill C-41 is consideration of "undue hardship" to either parent or to the child. The judge, however, must provide written reasons for the adjustment of the guidelines in such cases (which may tend to discourage such departures from the guidelines). In order to comply with this provision in the Bill, the party pleading "undue hardship" (almost always the non-custodial parent) has to show that he has a standard of living which is lower than the custodial parent, caused, for example, by significant travel and accommodation expenses to visit the child, or perhaps obligations to support other children and a second spouse. This adjustment would require complex calculations regarding the composition of incomes of the two households. It would also require constant changes in the awards, long after the marriage breakup, because of changes in marital situations and incomes of the parties. Such updated calculations and child support awards will not be inexpensive, but rather, will be a substantial drain on both parties' resources.

BRIEF ON BILL C-41

3

That is, Bill C-41 has built into it, a legislative inflexibility which not only compromises fairness, but will likely lead to an increase of the number of custody battles (ie. more fathers asking for custody) of the acrimonious nature of divorce proceedings, and non-compliance with child support awards. Moreover, because the guidelines are to be based on the income of the non-custodial parent, new spouses are implicitly included in the calculation for support payments and, therefore, will also be held responsible for supporting children from a partner's previous marriage. This is unfair, since support payments should be a matter between the two parents. This latter predicament will only serve as a disincentive to remarriage.

2. Added-On Expenses for Custodial Parent

Bill C-41 also provides only limited flexibility for the custodial parent to obtain extra child support. The few categories in which special child-related expenses can be "added-on" to the guideline limits, if the expenses are "reasonable and necessary", include medical and health-related expenses, certain child care expenses, educational expenses (primary, secondary or post-secondary), and extracurricular activities. The difficulty with this "added-on" provision is that these latter expenses may well have already been included in the guidelines and, therefore, may be counted twice. Moreover, these "added-ons" are vague and uncertain and do not contribute to the purported consistency and predictability of the guidelines.

No two families are alike, and the one-size-fits-all concept of the guidelines, which is so fundamental to this Bill, is fraught with difficulties. Further, the guidelines will not achieve a fair and more consistent level of support, as intended by the Bill, since they are to be based on fixed amounts, regardless of the age of the child. Needless to say, the expenses of a pre-schooler differ markedly from those of a teen-ager -- but the guidelines do not reflect this significant fact.

In comparison to this new system of guidelines included in Bill C-41, the previous method of case-by-case determination of child support awards has considerable merit.

Under the circumstances, it's a very good thing that Clause 12 of Bill C-41 requires that the Minister of Justice undertake a comprehensive review of the Federal Child Support Guidelines within five years after its coming into force, and that he report the outcome of his review to Parliament. However, we believe that this review should be required within only two years.

3. Access Issue Inherent In Support Payments

The guidelines are supposed to result in "fairness" in the system. This is not possible, however, as long as Bill C-41 contains the glaring defect of regarding fathers as mere "wallets" or "pay cheques", rather than as the parent of their child. Access is an integral part of child support payments. That is, access is not a separate issue from that of support payments for the child, but is intimately intertwined with it. Fathers are entitled to certain rights in regard to their children, including the right to have access to them on a regular basis. Moreover, there is no assurance that child support payments will be actually spent on the child. In fact, in some cases, the support payments may be being used to provide an improved lifestyle for the mother. In short, non-payment of child support is a far more complicated matter than the simple explanation of "deadbeat father." When access to their children is denied unreasonably, or support payments are not spent on the child, the Bill should make provisions for the custodial parent to be penalized in the same way that a father delinquent in his child support payments is penalized. That is, if it is acceptable for the non-custodial parent to be penalized under this Bill for his failure to provide child support payments, then there should also be a similar provision in the Bill for sanctions against the custodial parent who is unreasonably withholding access to the child from the other spouse, or who is failing to spend support funds on the child.

4. Enforcement Of Guidelines

Bill C-41 includes a range of measures intended to reduce the problem of non-payment of support awards. The provisions include the suspension of certain federal licenses such as: air traffic controller licence; aircraft maintenance engineer licence; commercial pilot licence; private pilot licence - helicopter; and able seaman certificates, to name but a few, as well as the suspension of the non-custodial parent's passport. The Bill also provides for better tracing through the Department of Revenue's tax files; coordination with provincial enforcement agencies and the diversion of federal pensions to satisfy arrears and support payments; as well as the garnisheeing of funds from income tax refunds, Unemployment Insurance payments, and the salaries of federal employees.

It is noted, however, that Bill C-41 has failed to include one other very effective method of obtaining child support monies -- namely the automatic deduction of child support payments at source. Such provision has already been put in place in some of the provinces, and it seems to be working out well.

Finally, although our organization is fully aware of the necessity of enforcing child support payments, we nonetheless believe that some of the methods of obtaining such support payments are counter-productive -- in particular, the withdrawing of federal licences from uncooperative fathers. Our concern lies in the fact that should a father's occupation require that he hold one of the federal operating licences listed in the Schedule to the Bill, then such removal will render him unemployed and therefore unable to provide an income for his children. Thus, although this provision is understandable, it does not seem to be a particularly wise one. It's somewhat similar to the Debtors' Prison of Victorian times, (now, thankfully, obsolete), in which a man with unpaid debts was thrown into prison. During his time of imprisonment, of course, he was unable to take any steps to clear his debts. Similarly, how does it assist the beleaguered custodial parent, or the children, to

have the non-custodial parent without employment due to the cancellation of a licence required to work within his profession? It would be better to avoid such a Catch-22 situation by -- as suggesting above -- deducting support payments at source.

5. Recommendations

1. The strict application of the guidelines set out in Bill C-41 will not achieve its objective of providing fairness and precision in child support awards. Rather, these guidelines should be applied as non-mandatory guidelines only, thus leaving judges with more flexibility and discretion in order to determine child support awards on a more fair and realistic case by case basis.
2. Access to the child by a non-custodial parent is an integral part of child support payments. Similarly, the use to which child support payments are put is also highly relevant. Unreasonable denial of access to the child by the non-custodial parent and misapplication of child support payments by the custodial parent should be penalized in a way similar to the penalties provided for delinquent non-custodial parents.
3. A comprehensive review of the guidelines by the Minister of Justice should be carried out within two years of the Act coming into force.
4. Enforcement guidelines should exclude the withholding of federal licenses required for the non-custodial parent's employment and instead, deduct support payments at source as is already being carried out under some provincial jurisdictions.

ANNEXE 5900 S2/C-41, 17 «2»

**Projet de loi C-41 Loi modifiant la Loi
sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des
ordonnances et des ententes familiales, la
Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions
et la Loi sur la marine marchande du Canada**

Le 11 décembre 1996

Préparé à l'intention du
Comité sénatorial permanent des affaires sociales,
des sciences et de la technologie

par
REAL Women of Canada
C.P. 8813, succursale T, Ottawa (Ont.)
(819) 682-3937

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**2**

Projet de loi C-41**Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada**

Nous croyons savoir que l'objectif principal du projet de loi C-41 consiste à fournir des lignes directrices justes, cohérentes et prévisibles en matière de pensions alimentaires pour enfants et de faire en sorte que celles-ci soient rigoureusement appliquées. Apparemment, ces lignes directrices ont été établies à partir du montant des dépenses moyennes par enfant selon différents niveaux de revenu, aucune distinction n'étant cependant faite en fonction de l'âge des enfants.

Malgré ses intentions louables, ce projet de loi pourrait fort bien ne pas atteindre ses objectifs en raison de certaines lacunes importantes qu'il comporte.

Nous aimerions aborder les aspects qui, à notre avis, nécessitent des modifications pour améliorer l'efficacité du projet de loi.

1. **Lignes directrices établies uniquement en fonction du revenu du parent non gardien**

On note qu'au moment de déterminer le montant de la pension alimentaire à accorder, seul le revenu du parent non gardien (habituellement le père) est pris en considération. Cette formule présume que le parent gardien contribuera à l'entretien de l'enfant selon ses moyens. Elle peut être satisfaisante si la mère dispose d'un revenu élevé et son application sera, en fait, à son avantage. Les mères à faible revenu ou sans revenu du tout, comme celles qui sont au foyer à temps plein, seront toutefois gravement désavantagées par ces dispositions, puisqu'elles verront leur revenu réduit du fait qu'elles sont incapables de

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**3**

contribuer financièrement au revenu familial. Pendant ce temps, le père fortuné n'est tenu de contribuer qu'en fonction des lignes directrices et non des besoins réels de sa famille, et il peut même arriver qu'à cause des lignes directrices, le montant de la pension alimentaire exigée de lui soit effectivement inférieur à ce qui avait antérieurement été convenu par les parties ou ordonné par la cour.

Le projet de loi est également injuste dans les situations où l'enfant passe beaucoup de temps avec le parent non gardien. Il ne prévoit, par exemple, aucun rajustement à l'égard des coûts assumés par ce dernier dans de telles circonstances (nourriture, logement, activités et autres frais divers, dépenses directes importantes). Ainsi, en vertu des lignes directrices énoncées dans le projet de loi C-41, un parent non gardien qui a encouru des dépenses directes importantes, versera la même pension alimentaire pour son enfant qu'un autre qui n'a jamais assumé directement la garde de son enfant et n'a pas, en conséquence, engagé de telles dépenses. La situation est tout aussi injuste pour le parent gardien qui, même s'il a la charge de son enfant en permanence et assume toutes ses dépenses, aura droit à la même pension alimentaire qu'un parent dont l'enfant passe beaucoup de temps avec son autre parent.

La seule disposition du projet de loi C-41 permettant un rajustement des lignes directrices est celle relative aux «difficultés excessives» imposées à l'un ou l'autre parent ou à l'enfant. Le juge doit toutefois fournir par écrit les raisons à l'appui du rajustement des lignes directrices dans des cas semblables (ce qui peut avoir pour effet de décourager toute dérogation aux lignes directrices). Pour se conformer à cette disposition du projet de loi, la partie qui invoque des «difficultés excessives» (presque toujours le parent non gardien) doit démontrer qu'elle a un niveau de vie inférieur à celui du parent gardien en raison, par exemple, des importantes dépenses de déplacement et de logement qu'elle doit assumer pour rendre visite à son enfant, ou peut-être des obligations découlant de la nécessité de subvenir aux besoins d'autres enfants et d'un nouveau conjoint. Ce rajustement exigera des calculs complexes en ce qui a trait à la

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**4**

composition des revenus des deux ménages. Il exigera aussi de constantes modifications du montant de la pension accordée, longtemps après la rupture du mariage, en raison de l'évolution de la situation matrimoniale et des revenus des deux parties. Cette mise à jour des calculs et du montant de la pension alimentaire allouée pour les enfants ne se fera pas à bon compte mais grèvera, au contraire, substantiellement les ressources des deux parties.

Ainsi, le projet de loi C-41 comporte une rigidité législative qui non seulement en compromet l'équité mais risque de faire augmenter le nombre de litiges au sujet de la garde (à savoir que les pères seront plus nombreux à demander la garde de leurs enfants), d'accentuer le caractère acrimonieux des actions en divorce et de contribuer au non-versement des pensions alimentaires accordées. En outre, parce que les lignes directrices doivent se fonder sur le revenu du parent non gardien, les nouveaux conjoints sont implicitement inclus dans le calcul du montant des pensions alimentaires et seront, par conséquent, tenus eux aussi de subvenir aux besoins des enfants issus du premier mariage de leur partenaire. Cette situation est injuste, étant donné que le versement des pensions alimentaires devrait concerner uniquement les deux parents. Ce dernier obstacle ne servira qu'à décourager le remariage.

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**5**

2. Dépenses en sus pour le parent gardien

Le projet de loi C-41 n'offre aussi qu'une souplesse limitée pour ce qui est de l'obtention par le parent gardien d'un soutien alimentaire supplémentaire. Les rares catégories de dépenses spéciales liées aux enfant pouvant être calculées «en sus» des limites imposées par les lignes directrices, lorsqu'elles sont «raisonnables et nécessaires», comprennent les frais relatifs aux soins de santé, certains frais de garde, les frais relatifs aux études (primaires, secondaires ou postsecondaires) et les activités parascolaires. La difficulté posée par cette disposition réside dans le fait que les dépenses en question peuvent très bien avoir déjà été prises en considération dans l'application des lignes directrices et peuvent, par conséquent, être calculées deux fois. En outre, leur nature est vague et imprécise et ne satisfait pas au prétendu souci de cohérence et de prévisibilité des lignes directrices.

Il n'y a pas deux familles pareilles et l'application universelle des lignes directrices, qui est si fondamentale à la mise en oeuvre de ce projet de loi, comporte de nombreuses embûches. De plus, les lignes directrices n'assureront pas un niveau de soutien équitable et plus cohérent, comme le veut le projet de loi, puisqu'elles sont fondées sur des montants fixes, sans égard à l'âge de l'enfant. Il va de soi que les dépenses d'un enfant d'âge préscolaire diffèrent considérablement de celles d'un adolescent - mais les lignes directrices ne tiennent pas compte de cette réalité importante.

Comparativement au nouveau régime de lignes directrices proposé dans le projet de loi C-41, l'ancienne méthode de détermination du montant de la pension alimentaire accordée en fonction de chaque cas comporte considérablement d'avantages.

Dans les circonstances, c'est une très bonne chose que l'article 12 du projet de loi C-41 exige que le ministre de la Justice procède à un examen détaillé des

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**6**

lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants dans les cinq ans suivant leur entrée en vigueur et fasse rapport au Parlement des résultats de son examen. Nous estimons toutefois que cet examen devrait avoir lieu après deux ans seulement.

3. **Question de l'accès inhérente au versement de la pension alimentaire**

Ces lignes directrices sont censées faire en sorte que le système soit «équitable». Cela n'est toutefois pas possible si le projet de loi C-41 perpétue une injustice flagrante comme celle de confiner les pères au simple rôle de «bailleurs de fonds» au lieu de les considérer comme les parents de leurs enfants. L'accès fait partie intégrante du versement de la pension alimentaire. Ainsi, la question de l'accès n'est pas distincte de celle du versement d'une pension alimentaire pour l'enfant, mais les deux sont intimement liées. Les pères ont certains droits à l'égard de leurs enfants, notamment celui d'avoir accès à eux de façon régulière. De plus, rien ne garantit que l'argent de la pension alimentaire servira effectivement à subvenir aux besoins de l'enfant. En fait, dans certains cas, il peut servir à améliorer le train de vie de la mère. Bref, le non-versement d'une pension alimentaire ne s'explique pas uniquement par le fait que le père est un «mauvais payeur». Lorsque l'on refuse injustement aux pères l'accès à leurs enfants ou que l'argent de la pension alimentaire ne sert pas à subvenir à leurs besoins, il faudrait prévoir dans le projet de loi des dispositions pour pénaliser le parent gardien de la même façon que l'est le père qui omet de verser sa pension alimentaire. Ainsi, s'il est acceptable, en vertu de ce projet de loi, de pénaliser le parent non gardien qui omet de verser sa pension alimentaire, il devrait aussi y avoir dans le projet de loi une disposition semblable pour sévir contre le parent gardien qui empêche injustement l'autre conjoint d'avoir accès à son enfant ou qui omet d'utiliser l'argent de la pension alimentaire pour subvenir aux besoins de son enfant.

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**7**

4. Exécution des lignes directrices

Le projet de loi C-41 prévoit un train de mesures visant à remédier au problème du non-versement des pensions alimentaires accordées. Ces dispositions prévoient la suspension de certaines autorisations fédérales comme la licence de contrôleur de la circulation aérienne, la licence de technicien d'entretien d'aéronef, la licence de pilote professionnel, la licence de pilote privé, pour n'en nommer que quelques-unes, de même que la suspension du passeport du parent non gardien. Le projet de loi facilite aussi l'obtention de renseignements grâce à l'accès aux fichiers d'impôt du ministère du Revenu, en plus de permettre la coordination avec les organismes d'exécution provinciaux et la distraction des pensions fédérales pour rembourser les arriérés et les pensions alimentaires; de même que la saisie-arrêt de fonds à partir des remboursements d'impôt, des versements d'assurance-chômage et des salaires des employés fédéraux.

On note toutefois que le projet de loi C-41 omet d'inclure un autre moyen très efficace pour obtenir l'argent destiné au soutien alimentaire d'un enfant - en l'occurrence la déduction automatique des pensions alimentaires à la source. Cette mesure est déjà appliquée dans certaines provinces et elle semble bien fonctionner.

Enfin, même si notre organisme est pleinement conscient de la nécessité de faire respecter les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants, nous croyons néanmoins que certaines des méthodes utilisées pour y parvenir sont contre-productives - en particulier, le retrait des autorisations fédérales aux pères récalcitrants. Nous nous inquiétons du fait que si l'occupation d'un père exige qu'il détienne l'une des autorisations fédérales énumérées à l'annexe du projet de loi, le retrait de cette autorisation ne le réduise au chômage et ne l'empêche par conséquent de fournir un revenu pour ses enfants. Ainsi, même si cette disposition est compréhensible, elle ne semble pas être particulièrement avisée. Elle s'apparente un peu à la coutume datant de l'époque victorienne (qui

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**8**

heureusement n'a plus cours de nos jours) en vertu de laquelle on emprisonnait les hommes ayant des dettes en souffrance. Pendant leur incarcération, ces hommes étaient bien sûr incapables de prendre les moyens nécessaires pour remédier à leur endettement. De la même façon, comment peut-il être avantageux pour le parent gardien en difficulté ou pour les enfants, que le parent non gardien se retrouve sans emploi en raison de l'annulation d'une autorisation dont il a besoin pour exercer sa profession? Il serait préférable d'éviter ce genre d'impasse en faisant en sorte - comme nous le proposons ci-dessus - de déduire le montant des pensions alimentaires à la source.

5. Recommandations

1. L'application stricte des lignes directrices énoncées dans le projet de loi C-41 ne permettra pas d'atteindre l'objectif d'équité et de précision visé en ce qui a trait à l'allocation des pensions alimentaires. Ces lignes directrices devraient plutôt être appliquées de façon non exécutoire, pour que les juges puissent ainsi jouir d'une plus grande marge de manoeuvre et procéder à la détermination du montant des pensions alimentaires en fonction de chaque cas, selon des critères plus justes et réalistes.
2. L'accès à l'enfant par le parent non gardien fait partie intégrante du versement d'une pension alimentaire. De même, les fins auxquelles sont utilisées les pensions alimentaires revêtent aussi une très grande importance. Le parent gardien qui refuse injustement au parent non gardien l'accès à l'enfant ou qui utilise l'argent de la pension alimentaire à mauvais escient devrait être pénalisé au même titre que le sont les parents non gardiens qui omettent de verser leur pension alimentaire.
3. Il faudrait que les lignes directrices fassent l'objet d'un examen détaillé de la part du ministre de la Justice dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi.

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-41**9**

4. Les lignes directrices d'application devraient exclure le retrait des autorisations fédérales nécessaires au parent non gardien pour exercer son emploi et permettre à la place la déduction à la source du montant des pensions alimentaires, comme cela se fait déjà dans certaines provinces.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice
et procureur général du Canada

WITNESSES—TÉMOINS

Meeting of December 11, 1996

From the Equitable Child Maintenance and Access Society:

Marina Forbister, President;

Michael A. LaBerge, Secretary.

From R.E.A.L. Women of Canada:

Gwen Landolt, National Vice-President;

Diane Watts, Researcher;

Sophie Joannou, Member of the National Executive.

Philip Epstein, Q.C., Family Lawyer.

Meeting of December 12, 1996

Professor Ross Finnie, School of Public Administration,
Carleton University.

Walter Fox, B.A., LL.B.

From Parental Alienation Information Network (P.A.I.N.):

Pamela Stuart-Mills, President.

Réunion du 11 décembre 1996

De la Equitable Child Maintenance and Access Society:

Marina Forbister, présidente;

Michael A. LaBerge, secrétaire.

De R.E.A.L. Women of Canada:

Gwen Landolt, vice-présidente nationale;

Diane Watts, recherchiste;

Sophie Joannou, membre de l'exécutif national.

Philip Epstein, c.r., avocat en droit de la famille.

Réunion du 12 décembre 1996

M. Ross Finnie, professeur, École d'administration publique,
Université Carleton.

Walter Fox, B.A., LL.B.

Du Parental Alienation Information Network (P.A.I.N.):

Pamela Stuart-Mills, présidente.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Social Affairs, Science and Technology

Affaires sociales, des sciences et de la technologie

Chair:
The Honourable MABEL M. DeWARE

Présidente:
L'honorable MABEL M. DeWARE

Tuesday, January 28, 1997

Le mardi 28 janvier 1997

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Seventh and eighth meetings on:
Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act,
the Family Orders and Agreements Enforcement
Assistance Act, the Garnishment, Attachment and
Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act.

Septième et huitième réunions concernant:
Le projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi
sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordon-
nances et des ententes familiales, la Loi sur la
saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur
la marine marchande du Canada.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Mabel M. DeWare, *Chair*

The Honourable Peter Bosa, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	Lavoie-Roux
Cohen	Losier-Cool
Cools	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Maheu
Forest	Pearson
Jessiman	Phillips

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Landry (*January 24, 1997*).

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Perrault (*January 27, 1997*).

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Haidasz (*January 27, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

Présidente: L'honorable Mabel M. DeWare

Vice-président: L'honorable Peter Bosa

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	Lavoie-Roux
Cohen	Losier-Cool
Cools	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Maheu
Forest	Pearson
Jessiman	Phillips

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Landry (*le 24 janvier 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Maheu substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault (*le 27 janvier 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Pearson substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz (*le 27 janvier 1997*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, January 28, 1997

Morning Sitting

(29)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 8:40 a.m. this day in Room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Mabel M. DeWare, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Lavoie-Roux, Losier-Cool and Maheu (10).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Grant Purves and Kate Dunkley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES

From the Saskatchewan Department of Justice:

Betty Ann Pottruff, Q.C., Co-Chair of Federal-Provincial Task Force on Implementing Guidelines.

From Revenue Canada:

Denis Lefebvre, Assistant Deputy Minister, Policy and Legislation Branch.

From the Ottawa Association of Family Mediators:

Connie Renshaw, Family Mediator.

From the Catholic Women's League of Canada:

Jakki Jeffs, President, Hamilton Diocesan Centre.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 28, 1996, the committee resumed consideration of Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee dated December 4, 1996, Issue No. 15*).

Betty Ann Pottruff, Q.C., made an opening statement and answered questions.

At 9:45 a.m., Denis Lefebvre made an opening statement and answered questions.

At 10:20 a.m., the meeting was suspended.

At 10:30 a.m., the meeting resumed.

Connie Renshaw made an opening statement and answered questions.

At 11:35 a.m., Jakki Jeffs made an opening statement and answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 28 janvier 1997

Séance du matin

(29)

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 8 h 40, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Lavoie-Roux, Losier-Cool, Maheu (10).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Grant Purves et Kate Dunkley, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS

Du ministère de la Justice de la Saskatchewan:

Betty Ann Pottruff, c.r., coprésidente du groupe de travail fédéral-provincial sur la mise en oeuvre des lignes directrices.

De Revenu Canada:

Denis Lefebvre, sous-ministre adjoint, Direction des politiques et de la législation.

De l'Ottawa Association of Family Mediators:

Connie Renshaw, médiatrice familiale.

Du Catholic Women's League of Canada:

Jakki Jeffs, présidente, Hamilton Diocesan Centre.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 novembre 1996, le comité reprend l'examen du projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité datées du 4 décembre 1996, fascicule n° 15*.)

Betty Ann Pottruff, c.r., fait une déclaration et répond aux questions.

À 9 h 45, Denis Lefebvre, fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 20, la séance est suspendue.

À 10 h 30, la séance reprend.

Connie Renshaw fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 35, Jakki Jeffs fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, January 28, 1997

Afternoon Sitting

(30)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 1:30 p.m. this day in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Mabel M. DeWare, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Lavoie-Roux, Losier-Cool, Maheu and Phillips (11).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Grant Purves and Kate Dunkley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES

From the Canadian Bar Association:

Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs;

Miriam Grassby, Chair, Committee on Child Support Guidelines;

Steven Andrew, Past-Chair, National Family Law Section.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Jocelyn Francoeur, Director, Security, Policy and Entitlement, Passport Office;

Evans Gérard, Legal Counsel.

From Queen's University:

Professor Nicholas Bala, Faculty of Law.

The Honourable Ken R. Halvorson, Retired Queen's Bench Justice.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 28, 1996, the committee resumed consideration of Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee dated December 4, 1996, Issue No. 15*).

Joan Bercovitch, Steven Andrew and Miriam Grassby made opening statements and answered questions.

At 2:25 p.m., Jocelyn Francoeur made an opening statement and answered questions.

At 3:05 p.m., Professor Nicholas Bala made an opening statement and answered questions.

OTTAWA, le mardi 28 janvier 1997

Séance de l'après-midi

(30)

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 13 h 30, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Lavoie-Roux, Losier-Cool, Maheu et Phillips (11).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Grant Purves et Kate Dunkley, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales;

Miriam Grassby, présidente du comité des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants;

Steven Andrew, président sortant de la section nationale du droit de la famille.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Jocelyn Francoeur, directeur, Direction de la sécurité et des opérations à l'étranger, Bureau des passeports;

Evans Gérard, conseiller juridique;

De l'Université Queen's:

M. Nicholas Bala, professeur, faculté de droit.

L'honorable Ken R. Halvorson, juge à la retraite de la Cour du Banc de la Reine.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 novembre 1996, le comité reprend l'examen du projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la Marine marchande du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité datées du 4 décembre 1996, fascicule No. 15.*)

Joan Bercovitch, Steven Andrew et Miriam Grassby font une déclaration et répondent aux questions.

À 14 h 25, Jocelyn Francoeur fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 05, M. Nicholas Bala fait une déclaration et répond aux questions.

At 4:30 p.m., the Honourable Ken R. Halvorson made an opening statement and answered questions.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 16 h 30, l'honorable Ken R. Halvorson fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, January 28, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-41, to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, met this day at 8:40 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Mabel M. DeWare (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Our first witnesses are from Saskatchewan. The Saskatchewan Department of Justice is way ahead of the rest of Canada with regard to child custody. We particularly wanted to hear from you because you sat on the federal-provincial task force, and we are interested in how the provinces and the judicial system have responded to it.

Ms Betty Ann Pottruff, Q.C., Co-Chair of Federal-Provincial Task Force on Implementing Guidelines, Saskatchewan Department of Justice: Thank you very much for taking the time to hear me. I look forward to your questions and to some discussion on the issues which I know have been raised with the Senate committee.

I will speak from three different perspectives, the first being a personal and professional perspective as a lawyer who has practised family law for many years as part of my public law career with the Government of Saskatchewan. As well, I have been a member of the Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee since 1981. I am also co-chair of the task force on the implementation of the child support guidelines.

I will provide you with personal comments, some perspectives from the Government of Saskatchewan and some insight into how we are trying to work with the guideline implementation through the task force.

From the provincial perspective, Saskatchewan is very concerned about the welfare of Canada's children. I have brought with me copies of documents. I apologize for the fact that they are only in English. They comprise Saskatchewan's Action Plan for Children. This process was started in 1993. We developed a broad document about the needs and requirements of children and how we might move forward to better protect children in Saskatchewan. The documents contain a number of broad statements of goals and beliefs about what needs to happen to protect the welfare of children.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 janvier 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, se réunit aujourd'hui à 8 h 40 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nos premiers témoins viennent de la Saskatchewan. Le ministère de la Justice de la Saskatchewan est très en avance sur le reste du Canada en ce qui concerne les ordonnances de garde d'un enfant. Nous tenions d'une façon particulière à vous entendre parce que vous avez fait partie du groupe de travail fédéral-provincial et que nous voulons savoir comment les provinces et le système judiciaire ont réagi aux travaux de ce dernier.

Mme Betty Ann Pottruff, c.r., coprésidente du groupe de travail fédéral-provincial sur la mise en oeuvre des lignes directrices, ministère de la Justice de la Saskatchewan: Je vous remercie infiniment de prendre le temps de m'écouter. Il me tarde de répondre à vos questions et de discuter avec vous des questions qui, je n'en doute pas, ont été soulevées devant le comité sénatorial.

J'aborderai la question de trois points de vue différents, le premier étant mon point de vue personnel et professionnel en tant qu'avocate ayant pratiqué le droit de la famille pendant de nombreuses années, dans ce cadre de ma carrière juridique publique au sein du gouvernement de la Saskatchewan. En outre, je fais partie du comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille depuis 1981. Je suis également coprésidente du groupe de travail sur la mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

Je vais vous faire part de mes observations personnelles, de quelques points de vue du gouvernement de la Saskatchewan et de quelques idées sur notre approche de la mise en oeuvre des lignes directrices par l'entremise du groupe de travail.

Du point de point provincial, la Saskatchewan se préoccupe beaucoup du bien-être des enfants. J'ai apporté avec moi des copies de documents. Je vous présente mes excuses pour le fait qu'ils ne sont qu'en anglais. Parmi ces documents, il y a le plan d'action de la Saskatchewan pour les enfants. Ce processus a commencé en 1993. Nous avons réalisé une étude approfondie sur les besoins et les exigences des enfants ainsi que sur les mesures que nous pourrions prendre pour mieux protéger les enfants en Saskatchewan. Les documents renferment un certain nombre d'énoncés généraux sur les objectifs et les principes relativement à ce qu'il faut faire pour mieux assurer le bien-être des enfants.

In fact, Saskatchewan is conscious of the need to have a national dialogue on a similar framework; how to have a broad discussion on the needs, welfare and protection of children in society.

This is relevant to child support guidelines in that we give an annual update of what we intend to do for children in Saskatchewan. One of the inclusions for 1996-97 is the recognition that the facilitation of child support guidelines is in the best interests of children and consistent with the child action plan in meeting the goals for valuing children as well as for ensuring their economic security.

From the task force perspective, all jurisdictions are working very hard on implementation. We are working hard to find concrete ways to assist the public in adjusting to a new regime under child support guidelines. All jurisdictions are conscious that change will require significant shift in perspective and approach for people who already have awards, as well as for future awards.

There is a need for jurisdictions to study training, public education, information, how to support individuals to lessen the need to use the adversarial process to resolve their disputes, processing cases in systems in order that we can deal with them expeditiously for the benefit of the parties and the children, and what we do about enforcement with regard to not only implementing the federal enforcement changes but also improving our own systems.

Very broad dialogue is taking place within the task force, and each jurisdiction has its own model through which it is trying to address those issues. It will be a positive exercise in terms of moving forward to develop better support services to help families and children.

In terms of the current situation on child support guidelines, the research and information provided by the federal-provincial-territorial task force, as well as the family law committee, indicates that there are problems with adequacy, consistency, predictability and equity in existing child support initiatives. I have looked at this area from the perspective of what is happening in Saskatchewan, the numbers that we get for child support under Legal Aid, the maintenance enforcement system, and what we see in our tax returns. All those areas confirm that inequity, unpredictability and inadequacy exist.

There have been pockets of improvement over the past 10 years. Because of some good counsel and a judge who takes a particular interest in the issue of child support, more adequate awards have been made. However, the average award is still around \$225 to \$250 per month irrespective of the number of

En fait, la Saskatchewan est consciente de la nécessité d'engager un dialogue national de portée générale sur les besoins, le bien-être et la protection des enfants dans la société.

Cela est conforme aux lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants en ce sens que nous faisons une mise à jour annuelle de ce que nous avons l'intention de faire pour les enfants en Saskatchewan. L'un des éléments ajoutés pour 1996-1997 est la reconnaissance que la facilitation des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants est dans l'intérêt des enfants et conforme au plan d'action pour les enfants en ce qui touche la réalisation des objectifs de valorisation des enfants aussi bien que de protection de leur sécurité financière.

Du point de vue du groupe de travail, tous les ordres de gouvernement travaillent d'arrache-pied à la mise en oeuvre des lignes directrices. Nous travaillons très fort afin de trouver des moyens concrets pour aider le public à s'adapter au nouveau régime découlant des lignes directrices. Tous les ordres de gouvernement sont conscients que le passage au nouveau régime exigera des changements profonds de point de vue et d'approche de la part des gens qui bénéficient déjà d'ordonnances alimentaires ou qui en bénéficieront dans l'avenir.

Les ordres de gouvernement doivent se pencher sur la formation, la sensibilisation du public, l'information, sur la façon de s'y prendre pour aider les particuliers à avoir moins recours aux tribunaux pour régler leurs différends, sur le traitement des cas dans les systèmes afin que nous puissions les régler de manière expéditive, ce dont profiteront les parties et les enfants, et sur notre façon d'aborder l'exécution en pensant non seulement à la mise en oeuvre de changements du régime fédéral, mais encore à l'amélioration de nos propres systèmes.

Des discussions très larges se tiennent au sein du groupe de travail, et chaque ordre de gouvernement a son propre modèle servant à la résolution de ces problèmes. Ce sera un exercice utile que de tendre vers la mise sur pied de meilleurs services de soutien pour aider les familles et les enfants.

En ce qui a trait à la situation actuelle en matière de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, la recherche et l'information fournies par le groupe de travail fédéral-provincial-territorial, ainsi que par le comité du droit de la famille, révèlent qu'il y a des problèmes quant au caractère adéquat, à l'uniformité, à la prévisibilité et à l'équité des initiatives actuelles dans le domaine des pensions alimentaires pour enfants. J'ai abordé ce domaine du point de vue de ce qui se passe en Saskatchewan, de ce que nous obtenons pour les pensions alimentaires pour enfants au titre de l'aide sociale, du système d'exécution des ordonnances et de ce que nous voyons dans nos déclarations de revenu. Nos constatations confirment l'existence des problèmes de l'iniquité, du caractère imprévisible et du caractère inadéquat des ordonnances.

Certaines améliorations ont été apportées depuis dix ans. Grâce à de bons avocats et à un juge s'intéressant d'une façon particulière à la question des pensions alimentaires pour enfants, des jugements plus judicieux ont été rendus. Toutefois, l'ordonnance moyenne est encore de 225 à 250 \$ par mois, quel

children involved. That is simply inadequate to raise a child. In cases where there is not sufficient money, obviously the award can not be more. However, in many situations the courts and parties do not have adequate guidance in terms of what is a fair child support award and what are the actual costs of raising a child. Child support guidelines can and do provide that sort of objective information and would therefore be positive in terms of dealing with the level of awards as well as consistency and predictability.

That was the attitude that helped guide the federal-provincial-territorial family law committee in looking at this issue. We considered what we could do to better meet the economic needs of children.

Enforcement is an important issue. We have made advances on enforcement in Saskatchewan, as have other jurisdictions. However, enforcement cannot help where the order is inadequate to begin with. You have to deal with the root cause of the problem, and that is inadequate orders.

We must look more broadly than financial issues. We must recognize that inadequate child support leads to a decreased standard of living for the child which not only affects their day-to-day living, be it the opportunity to play hockey or to pursue other educational opportunities, but also their self-esteem and feeling of self-worth. Through inadequate child support, we are detrimentally affecting the opportunities of these children to contribute to Canadian society. We are also detrimentally affecting the public purse because where there is inadequate child support, too often the custodial parents are left in poverty and become public charges.

Inadequate child support leads to tensions between the parents and between the parents and the children, because if the children are not receiving adequate support, they feel that they are undervalued by the other parent. Trying to resolve child support issues can be a positive influence on relationships in the family; between the spouses and between the child and the parents, and help to promote the child's sense of self-esteem and self-worth.

Child support guidelines do provide a method for more adequately determining the actual costs of a child and how to apportion those costs between the parents.

In Saskatchewan, since the release of the report in 1995, child support guidelines have been used by the courts, the bar and the public. They are being used on an advisory basis now, as they are not currently law. I have had consultations with members of fathers' rights groups, mothers' rights groups, the bar, and the judiciary on their attitude toward the philosophy behind child support guidelines and their implementation. By and large, those consultations have been positive. People are looking for some certainty — some standard that is objective and understandable. The majority of parents do not want to fight about the issues relating to child and child support. The majority of parents are

que soit le nombre d'enfants en cause. Cela ne suffit tout simplement pas pour élever un enfant. Dans les cas où le montant d'argent n'est pas suffisant, il est évident que l'ordonnance ne peut pas être plus élevée. Cependant, dans bien des cas, le tribunal et les parties n'ont pas de lignes directrices claires quant à ce qui représenterait un montant raisonnable et à ce qu'il en coûte en réalité pour élever un enfant. Les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants doivent et peuvent donner ce genre de renseignement, de sorte que le montant des ordonnances serait suffisant, uniforme et prévisible.

C'est là-dessus que s'est fondé le comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille quand il s'est penché sur la question. Nous avons tenté de déterminer ce qu'il fallait faire pour mieux répondre aux besoins pécuniaires des enfants.

L'exécution est une question importante. Nous avons fait des progrès dans ce domaine en Saskatchewan, à l'instar d'autres gouvernements. Toutefois, l'exécution ne donnera rien si le montant de l'ordonnance est dès le départ insuffisant. Il faut s'attaquer à la racine du problème, à savoir des ordonnances insuffisantes.

Il faut aller au-delà des simples questions pécuniaires. Il faut reconnaître que des pensions alimentaires insuffisantes se traduiront par une baisse du niveau de vie des enfants, ce qui touche non seulement leur vie de tous les jours, comme la possibilité de jouer au hockey ou de poursuivre des études, mais aussi leur estime de soi et leur amour-propre. À cause de pensions alimentaires inadéquates, nous atténuons la possibilité que les enfants puissent contribuer à la société canadienne. Nous nuisons aussi au Trésor public parce que si les pensions alimentaires sont insuffisantes, il arrive trop souvent que les parents ayant la garde des enfants soient condamnés à la pauvreté et deviennent une charge publique.

Des pensions alimentaires pour enfants insuffisantes sont source de tensions entre les parents ainsi qu'entre les parents et les enfants parce que si les enfants ne reçoivent pas une pension suffisante, ils se sentent négligés par l'autre parent. Les tentatives de règlement des problèmes de pension alimentaire peuvent influencer de façon positive sur les relations familiales, sur les relations entre l'enfant et ses parents, tout en contribuant à accroître l'estime de soi et l'amour-propre de l'enfant.

Les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants constituent une méthode servant à mieux déterminer les coûts réels de la garde d'un enfant et de leur répartition entre les parents.

En Saskatchewan, depuis la parution du rapport en 1995, les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants ont été utilisées par les tribunaux, le Barreau et le public. Elles ne sont actuellement utilisées qu'à titre consultatif, car elles n'ont pas encore fait l'objet d'une loi. J'ai consulté des membres de groupes de défense des droits des pères, des membres de groupes de défense des droits des mères, le Barreau et le corps judiciaire au sujet de ce qu'ils pensent du principe sous-jacent des lignes directrices sur les pensions alimentaires et de leur mise en œuvre. De façon générale, ces consultations ont été positives. Les gens sont à la recherche d'une certaine certitude — d'une norme qui

responsible individuals. They want to do what is right for the children. However, they need some guidance and assistance, and they need an objective standard to help them.

We have found that the courts are following the guidelines. My colleagues in the profession, as well as members of the judiciary, advise me that they are settling at least 50 per cent more cases, simply on the basis of the guidelines. They seem to be acceptable to a large majority of people.

There will be those cases where there are other issues, whether they be within the Divorce Act, exceptional circumstances or undue hardship. Those will be the hard cases. However, the majority of cases in the family law system settle outside of court. The guidelines give the parties one more way to find some common ground for discussion and settlement.

Therefore, guidelines can be of real benefit in terms of reducing tension between the parties and helping to facilitate reasonable debate and resolution, mediation and the non-adversarial process. That is all positive because it eliminates one bone of contention, the economic one, and they can concentrate better on custody, access, and parenting issues. They no longer are skewed by the discussion on financial matters. On the broader basis, it is my fond hope that that will become commonplace and we will see parents concentrating more on what is in the best interests of the children and how to resolve those issues. That process has a positive benefit for the children in that they are not exposed to the tension and debate between the parents. As well, they see that there is a common acceptance between the parents of what is required to support them, that they are valued and that there is a commitment to that ongoing relationship.

I will not go over the issues mentioned in my brief at any length other than to give you a quick summary. A concern has been raised within this committee about whether, by the drafting of the legislation, the joint responsibility of parents to support their children has been somehow diminished. It was never the intention of the federal-provincial-territorial family law committee that there be any change in the common understanding that it is the responsibility of both parents to support the children. That approach is implicit within the guidelines themselves and it continues to be the case.

The preamble to the regulations, which I believe you have seen, contains a reference to the objectives of the guidelines. That preamble deals with joint parental responsibility to support the children. If there is a need to enhance that message to the public, then that is a worthwhile endeavour to bear in mind. There is no expectation that child support guidelines will in any way detract from the joint responsibility of the parents.

soit objective et compréhensible. La majorité des parents ne veulent pas se battre au sujet des questions liées à l'enfant et aux pensions alimentaires. La plupart des parents sont des gens responsables. Ils veulent faire ce qui est dans l'intérêt de leurs enfants. Cependant, ils ont besoin d'aide et de conseils ainsi que d'une norme objective pour les éclairer.

Nous avons constaté que les tribunaux respectent les lignes directrices. Mes collègues de la profession, aussi bien que les membres du corps judiciaire, m'ont informé qu'ils obtiennent une entente dans au moins plus de la moitié des cas, en se fondant uniquement sur les lignes directrices. Celles-ci semblent acceptables pour une vaste majorité de gens.

Certes, il y aura des cas où d'autres questions sont en cause, qu'il s'agisse de cas régis par la Loi sur le divorce, de circonstances exceptionnelles ou de cas de difficultés excessives. Ce sont des cas extrêmes. Toutefois, la majorité des cas de droit de la famille se règlent à l'amiable. Les lignes directrices proposent aux parties une autre façon de trouver un terrain d'entente.

Par conséquent, les lignes directrices peuvent être d'un grand secours pour réduire les tensions entre les parties et favoriser un processus non accusatoire, la médiation, une discussion et un règlement raisonnables. Tout cela est positif parce qu'on évite ainsi les sujets de dispute, les différends pécuniaires notamment, et qu'on se concentre davantage sur les questions de garde, d'accès et de rôle parental. Les parties ne sont plus obnubilées par la seule discussion des questions pécuniaires. De façon plus générale, mon espoir le plus cher, c'est que cela devienne courant et que les parents se concentrent davantage sur ce qui vaut mieux pour les enfants et sur le règlement des problèmes. Pareil processus est bénéfique pour les enfants parce que ces derniers ne sont pas exposés aux tensions et aux débats entre les parents. De plus, ils constatent ainsi que les parents s'entendent sur ce que requiert leur soutien, qu'ils sont aimés et que leurs parents s'engagent à maintenir leur relation à long terme avec eux.

Je ne vais pas entrer dans le détail des questions exposées dans mon mémoire. Je me contenterai plutôt de vous en donner un court résumé. Les membres du comité ont dit craindre que le projet de loi n'ait, d'une certaine manière, pour effet de diminuer la responsabilité conjointe des parents d'assurer la subsistance de leurs enfants. Le comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille n'a jamais eu l'intention de proposer des changements à l'idée communément reconnue que c'est la responsabilité des parents d'assurer la subsistance de leurs enfants. Ce principe était implicite dans les lignes directrices en tant que telles, et c'est toujours le cas.

Le préambule des règlements, dont vous avez sans doute pris connaissance, renferme une allusion aux objectifs des lignes directrices. Le préambule traite de la responsabilité conjointe des parents d'assurer la subsistance de leurs enfants. S'il faut attirer davantage l'attention du public sur ce message, cela est une initiative que l'on devrait garder à l'esprit. Rien n'indique que les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants ne nous détournent de quelque manière que ce soit de la responsabilité conjointe des parents.

Joint physical custody of the children is a very tough issue in terms of the standard to set when you vary from guidelines. The family law committee report had suggested 40 per cent. In subsequent consultations, members of the bar in Saskatchewan indicated that that level was too low because it would encourage litigation when perhaps litigation was not necessary. You do not want to litigate about custody and access when it has more to do with economics. You want it to be about the best interests of the child. The federal guidelines now deal with equally shared joint physical custody. It is a difficult line. We need experience with this area to be able to see whether another solution is possible. It is a cautious and appropriate approach to try to reduce the potential of litigation.

In terms of custody and access costs in particular, there have been concerns from fathers' rights groups and others about the need for guidelines to more adequately reflect the increased costs of access. That was a very difficult discussion for the family law committee. We recognize that there are increased costs for split families. It is a natural consequence of the dissolution of the family. These costs are borne both by the access parent and by the custodial parent. Child support does not accommodate all the costs the family incurs, and there is a need to look carefully at how to balance those remaining costs.

The family law committee tried to do that. When we looked at the access costs area, we had to balance it with other side of the argument from custodial parents, that there are many non-financial costs that they were required to contribute, from loss of career opportunities to all of the hours that they spend in supervision and generally with the children. There are costs on both sides.

The approach that has been taken in terms of recognizing exceptional access costs as undue hardship is that they must be borne by both sides. It is simply the cost of the divorce. We will, however, learn from the experience of the guidelines whether that is acceptable. All jurisdictions are willing to review the experience of the guidelines and to adjust in a way which will ensure that parents facing these difficult decisions of family breakdown are able to deal with them rationally and reasonably and are accommodated. There is a willingness in all jurisdictions to look reasonably at the impact of child support guidelines and at the broader issues of custody and access.

The table approach, the guideline approach, is helpful to the general public. They want that objective standard. They want something they can use simply. For example, they can look at their income and then at the table for two children, and there it is. That is helpful to the negotiations. I have had numerous phone calls from members of the public asking, "Here is what my income is. What does the table say?" We talk a little about why it is as it is, and the general response from non-custodial and custodial parents alike is, "Okay, I can accept that." The non-custodial parent may say that it seems a little high; the

La garde conjointe des enfants est une question très difficile en ce qui concerne la norme à établir quand on s'écarte des lignes directrices. Dans son rapport, le comité du droit de la famille a proposé 40 p. 100. Dans des consultations subséquentes, des membres du Barreau de la Saskatchewan ont précisé que ce niveau était insuffisant parce qu'il pousserait les parties à recourir aux tribunaux quand cela n'est pas nécessaire. Il ne convient pas de recourir aux tribunaux au sujet de la garde et de l'accès quand la mésentente a davantage trait à ces questions pécuniaires. Il faudrait songer plutôt à l'intérêt de l'enfant. Les lignes directrices fédérales traitent maintenant de la garde partagée. C'est une ligne directrice difficile. Nous devons acquérir de l'expérience dans ce domaine pour voir si une autre solution est possible. C'est une approche prudente et appropriée qui vise à réduire la possibilité du recours aux tribunaux.

En ce qui concerne les coûts de l'accès et de la garde en particulier, des groupes de défense des droits des pères et d'autres ont fait valoir qu'il fallait que les lignes directrices reflètent plus fidèlement les coûts accrus de l'accès. Ce fut un sujet de discussion très difficile pour le comité. Nous reconnaissons que les coûts sont plus élevés pour les parents séparés. C'est une conséquence normale de la dissolution d'une famille. Ces coûts sont assumés tant par le parent à qui l'accès est accordé que par celui qui a la garde. Les pensions alimentaires ne couvrent pas tous les coûts engagés par les parents. C'est pourquoi il importe que l'on se penche sur ce qu'il faut faire des coûts qui restent.

Le comité du droit de famille a tenté de le faire. Quand nous avons examiné toute la question des coûts d'accès, il nous a fallu mettre en équilibre les coûts d'accès et les coûts assumés par les parents ayant la garde, à savoir une foule de coûts non pécuniaires, comme la perte de possibilités de carrière, les heures consacrées à la garde des enfants. Il y a des coûts pour les deux parties.

L'approche qui a été adoptée en ce qui concerne la reconnaissance de coûts d'accès exceptionnels par suite de difficultés excessives, c'est qu'ils devaient être assumés par les deux parties. C'est tout simplement le coût du divorce. Toutefois, nous verrons à l'usage si cela est acceptable. Tous les gouvernements sont disposés à faire l'expérience des lignes directrices et à les adapter de manière à garantir que les parents confrontés à ces pénibles décisions de dissolution d'une union soient capables d'y faire face d'une manière rationnelle et raisonnable et obtiennent satisfaction. Tous gouvernements sont disposés à examiner de façon raisonnable les effets des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants ainsi qu'aux questions plus générales de la garde et de l'accès.

L'approche fondée sur une table, sur des lignes directrices est utile aux gens en général. Ces derniers veulent une norme objective. Ils veulent quelque chose qui soit facile à utiliser. Par exemple, ils calculent leur revenu, puis se reportent à la table pour deux enfants, et c'est tout. C'est utile pour les négociations. J'ai reçu un certain nombre d'appels de gens qui m'ont dit: «Voici mon revenu. Que dit la table?» Nous discutons ensuite de la raison pour laquelle les choses sont ainsi, après quoi, de façon générale, que ce soit les parents ayant la garde ou les autres, ils me disent: «D'accord, c'est acceptable». Le parent n'ayant pas la garde dira

custodial parent may say that it seems a little low. However, they are prepared to meet in the middle, and they find that the guidelines give them the opportunity to do so.

The age limit in the guidelines of 18 for raising a child and the discussion of ongoing support for children in post-secondary education simply confirm the existing case law and practice. It is a concern in that we do not tell families what they are supposed to spend on their children. We do not say that families must support their children in post-secondary education. We do not do that for intact families. However, we do interfere through the courts when families split because it is at the time that the family separates that the children are most vulnerable to not having an equitable arrangement made for their financial circumstances. That is not only the case with regard to their age of minority but also post-secondary education.

I am aware of a study done in California which looked at the situation of first and second families. It found that generally second family children did receive support through post-secondary education and first family children did not. That is a natural situation terms of who you are living with and who you are supporting, but it does beg the broader social policy response of what is equitable for children. Should those first family children be denied post-secondary education because of the divorce of their parents?

In conclusion, I suggest that child support guidelines do offer an adequate approach to dealing with some of the difficulties in the child support area. They are not without their difficulties and their flaws. No one on the family law committee is presumptuous enough to think that we have got it right.

I will share with you the one joke I tell the bar when I am trying to explain the guidelines. It took us from 1990 to 1995 to produce the report. That is equivalent to the gestation period of an elephant: It is long and difficult and when the final product comes out, it will have a few wrinkles. I am sure that we will find that to be the case as we experience the guidelines.

Generally, our experience with the guidelines in Saskatchewan has been positive and they have been well accepted. I suggest that the broader issues of custody and access and how we support the well-being of children in Canada requires national debate and it is one in which Saskatchewan is more than willing to participate. I would encourage you to think about it in that context.

The fact that we do not have everything right in the areas of custody and access should not stop us from moving forward to deal with one area where we do have some answers, that of child support.

peut-être que le montant lui semble un peu élevé, et le parent ayant la garde, pas assez. Cependant, ils sont disposés à couper la poire en deux, et ils estiment que les lignes directrices leur permettent de le faire.

L'établissement de l'âge limite à 18 ans pour les enfants dans les lignes directrices et le traitement du soutien continu pour l'éducation supérieure des enfants sont confirmés par la jurisprudence et la pratique. C'est un problème parce qu'on ne dit pas aux familles ce qu'elles sont censées dépenser pour leurs enfants. Nous ne disons pas que les parents doivent subvenir aux besoins de leurs enfants quand ils font leurs études postsecondaires. Nous ne le faisons pas pour les familles qui sont intactes. Toutefois, nous intervenons par l'entremise des tribunaux quand les parents se séparent parce que c'est à ce moment-là que les enfants sont le plus vulnérables et risquent le plus que des arrangements équitables ne soient pas pris pour leurs besoins pécuniaires. Cela concerne non seulement la période où ils sont encore mineurs, mais aussi celle où ils font leurs études postsecondaires.

J'ai eu connaissance d'une étude faite en Californie et qui porte sur la situation des enfants d'un premier et d'un second mariages. Cette étude révèle que, de façon générale, les enfants d'une seconde famille reçoivent un soutien financier pour leurs études postsecondaires alors que les enfants du premier n'en reçoivent pas. Certes, cela dépend des gens avec qui l'on habite et de ceux que l'on soutient, mais cela pose néanmoins la question de savoir quelle doit être la réponse plus globale de la politique d'intérêt public sur ce qui est équitable pour les enfants. Est-il équitable que les enfants d'un premier mariage n'aient pas droit à une éducation postsecondaire parce que leurs parents ont divorcé?

En guise de conclusion, je dirai que je suis d'avis que les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants constituent bien une bonne façon d'aborder quelques-unes des difficultés dans le domaine des pensions alimentaires pour enfants. Ces lignes ne sont toutefois pas sans leurs défauts et leurs imperfections. Aucun membre du comité du droit de la famille n'a la présomption de prétendre qu'il a raison sur toute la ligne.

Je voudrais vous raconter une blague dont je me sers devant le Barreau pour expliquer les lignes directrices. Il nous a fallu cinq ans, soit de 1990 à 1995, pour produire notre rapport. C'est l'équivalent de la période de gestation d'un éléphant. C'est un processus long et pénible, et quand le produit final voit enfin le jour, il affiche déjà quelques rides. Je suis convaincue que la même chose se produira quand nous ferons l'expérience des lignes directrices.

En règle générale, notre expérience des lignes directrices en Saskatchewan a été positive, et ces dernières ont été bien acceptées. Je suis d'avis que les questions plus globales de la garde et de l'accès ainsi que la façon dont nous favorisons le bien-être des enfants au Canada requièrent un débat national, débat auquel la Saskatchewan est plus que disposée à participer. Je vous invite à inscrire votre réflexion dans ce contexte.

Le fait que nous n'ayons pas toutes les solutions dans les domaines de la garde et de l'accès ne devrait pas nous empêcher de progresser dans un domaine où nous avons des éléments de solution, à savoir les pensions alimentaires pour enfants.

The Chair: Why did the committee decide to use the term "guidelines" instead of "regulations"?

Ms Pottruff: I view them as guidelines. They are clearly regulations in terms of the format in which they have been put into legislation. However, they are recognized in common terminology as guidelines.

The Chair: Have you found that this particular term has misled the ordinary citizen in any way? Do they feel that guidelines are less able to be enforced than regulations?

Ms Pottruff: No, that has not been my experience, and perhaps it is because of how we explain them. We have always explained that they are presumptive guidelines, that they are in fact law and that is how they will be applied.

The Chair: Did your committee deliberate on what will happen once the guidelines are put in place? What happens to the other families who already have court orders? Will this cause more litigation? Will they open up these cases to correspond with the grid?

Ms Pottruff: That is one of the major concerns with the implementation process. We realize that the majority of orders out there will be impacted one way or another, either by the tax change or by the guideline amounts. We need to do the most we can to try to reduce the tension, trauma and anxiety that will result. That would have been possible had they been prospective guidelines. That would have been a difficult decision to make because it would have meant that some pre-guideline children get a lower amount of support than children post-guideline.

The Chair: You are then discriminating.

Ms Pottruff: That is right.

Senator Cohen: You mentioned that it is implicit in the guidelines that both parents are financially responsible for their children. I do not understand why it was taken out of the original bill when that is far more binding than something that is in guidelines and is implicit or inherent. Those are very loose words. I cannot understand why that area was not left as it was in the original bill. That puzzles me.

Ms Pottruff: I will try to give you an answer. Obviously, I am not privy to the federal discussions during drafting. It is probably simply a matter that appeared so self-evident to those involved in the drafting that they did not realize that the change would be perceived as negatively as the committee has indicated. It is, once again, addressed in the preamble to the regulations.

Senator Cohen: Personally, I find that to be a weakness.

You talked about inadequacies in the bill. We know it is not a perfect bill. We know it has taken five years to come to this point. That is why we wanted to extend our hearings beyond just four weeks. I like the idea of a national debate because it is far from perfect.

La présidente: Pourquoi le comité a-t-il choisi le terme «lignes directrices» au lieu de «règlements»?

Mme Pottruff: Je les considère comme des lignes directrices. Elles sont clairement des règlements quant à la forme dans laquelle elles ont été insérées dans la loi. Toutefois, elles sont reconnues, dans la terminologie courante, comme étant des lignes directrices.

La présidente: Trouvez-vous que ce terme est trompeur pour le commun des mortels? Pensez-vous qu'une ligne directrice est plus difficile à appliquer qu'un règlement?

Mme Pottruff: Non, et c'est peut-être à cause de la façon dont nous les avons expliquées. Nous avons toujours dit qu'elles étaient des règles générales, qu'elles avaient en fait force de loi et que c'est ainsi qu'elles seront appliquées.

La présidente: Votre comité a-t-il discuté de ce qui se passera quand les lignes directrices seront en vigueur? Qu'arrivera-t-il aux autres familles ayant déjà fait l'objet d'une ordonnance alimentaire? Cela entraînera-t-il d'autres procédures judiciaires? Va-t-on rouvrir ces cas pour qu'ils correspondent à la grille?

Mme Pottruff: C'est l'un des principaux problèmes du processus de mise en oeuvre. Nous sommes conscients que la plupart des ordonnances seront touchées d'une manière ou d'une autre, que ce soit par la modification fiscale ou les montants prévus par les lignes directrices. Nous devons tout faire pour essayer de réduire les tensions, les traumatismes et l'anxiété qui en résulteront. Nous aurions pu prévenir ces tensions s'il s'était agi de lignes directrices prospectives. Cela aurait été une décision difficile à prendre parce qu'il s'en serait suivi que certains enfants d'avant les lignes directrices auraient obtenu une pension inférieure à certains enfants de la période post-lignes directrices.

La présidente: Vous faites donc de la discrimination.

Mme Pottruff: C'est exact.

Le sénateur Cohen: Vous avez dit qu'il est implicite dans les lignes directrices que les deux parents sont financièrement responsables de leurs enfants. Je ne comprends pas pourquoi cela a été rayé du projet de loi initial, car c'est une disposition bien plus obligatoire qu'une ligne directrice implicite ou inhérente. Les mots implicite et inhérent sont des mots au sens large. Je ne comprends pourquoi on n'a pas laissé cet énoncé dans le projet de loi initial. Je trouve cela bien étrange.

Mme Pottruff: Je vais essayer de vous répondre. Évidemment, je n'ai pas participé aux discussions fédérales au moment de la rédaction du projet de loi. C'est probablement une question qui a semblé tout à fait évidente aux rédacteurs du projet de loi, à tel point qu'ils ne se sont pas rendu compte que cela serait perçu comme négatif, ainsi que le comité l'a indiqué. Je le répète, la question est réglée dans le préambule des règlements.

Le sénateur Cohen: Personnellement, je trouve que c'est une faiblesse.

Vous avez parlé des carences du projet de loi. Nous savons qu'il n'est pas parfait. Nous savons qu'il a fallu cinq ans pour en arriver là. C'est pourquoi nous voulions prolonger nos audiences au-delà de quatre semaines. J'aime l'idée de la tenue d'un débat national parce que le projet de loi est loin d'être parfait.

You said that an allotment of \$250 per child is inadequate and that, down the road, it does impact on the public purse. I do not think you need to worry about the public purse because the changes in income tax will make that purse bulge at the expense of the children and the benefit of the children in divorced families. Next to the gun bill, I have had more letters about this bill than anything else since I have been in the Senate. The big reason for the resounding cry is the perceived tax grab and that the money will be spread across the board to look after all poor children. That is another question mark. Those two areas really concern me.

Ms Pottruff: Which part of those issues did you want me to address?

Senator Cohen: I would like you to talk about the income tax. On the one hand, we are decrying the inadequacies for the children. It should be revenue neutral and it should be left for the children because everyone is so concerned about the best interests of the child.

Ms Pottruff: There are two different issues here. The first is the inadequacy of support. Child support guidelines, according to the evidence and research and my own analysis, will lead to an increase in awards and the transfer of resources from the non-custodial to the custodial parent. That is positive.

What happens with the government portion of what was previously the tax subsidy? The federal government has indicated what it intends to do with its perceived portion. The provincial government in Saskatchewan has not yet clearly identified how that matter will be addressed, partly because it is an uncertainty. Tax recovery only happens when all the awards are changed. We have at least two years of dealing with the current awards and the variations to see whether that tax subsidy reduction happens.

There is an opportunity for individuals who currently have an award to stay under the existing tax regime if they feel it is beneficial to the family unit. Many lawyers are now dealing with their clients in terms of their future situations. It is far from certain what that tax subsidy recovery will be. We need to experience the actual implementation of the guidelines to figure it out.

At the provincial level, clearly there is more money through initiatives like the child action plan. One of the inadequacies of the existing tax regime is that it only provides these benefits to non-intact families. It is not targeted to children most in need. In fact, the subsidy increases with the income level of the families. That does not seem to be a wise social policy response.

There are two issues. There needs to be a greater transfer of private resources to support children. We need to ensure that the resources recovered are directed to children. That is an

Vous avez dit qu'une allocation de 250 \$ par enfant est insuffisante et, en conséquence, que cela finira par se répercuter sur le Trésor public. Je pense que vous n'avez pas à vous inquiéter pour le Trésor public parce que les modifications qui seront apportées à l'impôt sur le revenu vont faire en sorte que la ponction sur le Trésor se fera au détriment des enfants et au profit des enfants de parents divorcés. Depuis que je suis au Sénat, j'ai reçu plus de lettres portant sur ce projet de loi que sur tout autre sujet, à l'exception du projet de loi sur les armes à feu. La raison principale du tollé est ce qui est perçu comme une ponction fiscale et que l'argent sera distribué entre tous les enfants pauvres. C'est un autre point d'interrogation. Ces deux éléments me préoccupent vraiment.

Mme Pottruff: Sur quels éléments de ces questions voulez-vous que je réponde?

Le sénateur Cohen: Je voudrais que vous parliez de l'impôt sur le revenu. D'une part, nous décrions les carences du système pour les enfants. Il faudrait qu'il n'y ait aucune incidence sur les revenus et qu'on laisse tout aux enfants parce que tout le monde se préoccupe tellement de ce qui vaut mieux pour les enfants.

Mme Pottruff: Il y a deux questions distinctes ici. La première concerne le niveau suffisant des pensions. Selon les témoignages et la recherche ainsi que ma propre analyse, les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants auront pour effets une augmentation des montants accordés et le transfert de ressources du parent n'ayant pas la garde à celui ayant la garde. C'est un aspect positif.

Qu'advient-il de la portion du gouvernement de ce qui était avant la subvention fiscale? Le gouvernement fédéral a précisé ce qu'il entend faire avec cette supposée portion. Le gouvernement provincial de la Saskatchewan n'a pas encore clairement déterminé ce qu'il fera à cet égard, en partie parce que c'est une incertitude. Le recouvrement fiscal ne se fait que si tous les montants accordés sont modifiés. Nous disposons de deux ans pour nous occuper des montants actuels et des variations pour voir si la réduction d'impôt sera faite.

Les personnes qui ont maintenant droit à un certain montant pourront conserver le régime actuel si elles estiment que cela est bénéfique pour leur famille. Nombre d'avocats s'occupent de leurs clients en fonction de leur situation future. Il est loin d'être certain ce que sera ce recouvrement de subvention fiscale. Nous le saurons uniquement par suite de l'application des lignes directrices.

Au niveau provincial, il est clair que plus de fonds sont disponibles par l'entremise d'initiatives comme le plan d'action pour les enfants. L'une des carences du régime actuel, c'est qu'il ne profite qu'aux familles de parents séparés. Il ne s'adresse pas aux enfants qui en ont le plus besoin. En fait, la subvention augmente en fonction du niveau de revenu des familles. Cela ne semble pas être une bien sage décision d'intérêt public.

Il y a deux questions. Il faut un plus grand transfert de ressources privées vers les enfants dont il faut assurer la subsistance. Nous devons veiller à ce que les ressources

uncertainty. We need to experience the legislation to determine the level of recovery.

Senator Bosa: Senator Cohen referred to a tax grab because the contribution made by the non-custodial parent is not tax exempt or, as you say, it is not a deductible expense. If we look at the other side of the coin, can families who are not divorced and who have small children deduct their expenses for child support?

Ms Pottruff: No.

Senator Bosa: Then it is not discrimination against the non-custodial parent if the contribution of the non-custodial parent is not subject to income tax deduction.

You were talking about education and you said that families where the parents are together are not compelled to send their children to post-graduate education. You also mentioned case law. Where does case law come into this equation? Do you mean that the bill is not enforceable or can be challenged?

Ms Pottruff: When I refer to case law, I am referring to how the courts have dealt with the provisions of the Divorce Act in terms of the children of the marriage. They have now generally recognized under that definition, which includes children who cannot remove themselves from dependency that, in fact, support continues on into post-secondary education for children 18 and older. The existing case law recognizes that there can be a parental responsibility to support children beyond age 18.

Senator Cohen: With regard to adult education, should there be a cut-off time? Do you have to pay when in you are in your 30s and 40s? One witness made the point that if they wanted to adopt a child they would not be able to because they are past the age of majority. Yet cost of education to the non-custodial parent could be ongoing.

Ms Pottruff: That is a very reasonable question. It is one that the courts face as well. Clearly, there has to be a time when a child is no longer dependent upon the parents, when they become fully responsible for themselves. A rule of thumb in the courts is that a child becomes a non-dependent somewhere in their early 20s, maybe after their first degree. The courts would be reluctant to look at anything beyond that.

There comes a time for bridging young adults into the workforce, a time when they have the capability to contribute. The courts are prepared to recognize that there is some responsibility there.

Senator Cohen: Do you think that view with regard to post-secondary education should be reflected in a regulation or guideline? Not all judges use the same discretion.

récupérées soient affectées aux enfants. Il y a là une incertitude. Nous devons faire l'expérience de la loi pour déterminer le niveau du montant récupéré.

Le sénateur Bosa: Le sénateur Cohen a parlé de ponction fiscale parce que la contribution du parent n'ayant pas la garde n'est pas libre d'impôts ou, comme vous le dites, n'est pas une dépense déductible. Si l'on regarde de l'autre côté de la médaille, les parents qui ne sont pas divorcés et qui ont de jeunes enfants peuvent-ils déduire les dépenses de pension alimentaire pour enfants?

Mme Pottruff: Non.

Le sénateur Bosa: Donc, ce n'est pas de la discrimination contre le parent n'ayant pas la garde si sa contribution n'est pas admise à titre de déduction d'impôt.

Vous avez parlé d'éducation et vous avez dit que les parents non séparés ne sont pas forcés de faire faire des études postsecondaires à leurs enfants. Vous avez aussi parlé de la jurisprudence. Où donc entre en jeu la jurisprudence? Voulez-vous dire que le projet de loi ne peut être appliqué ou qu'il peut être contesté?

Mme Pottruff: Quand j'ai fait allusion à la jurisprudence, je faisais allusion à la façon dont les tribunaux ont interprété les dispositions de la Loi sur le divorce en ce qui concerne les enfants issus du mariage en cause. Les tribunaux reconnaissent généralement que la définition d'enfants comprend tous les enfants qui restent dépendants de leurs parents pour la durée de leurs études supérieures au-delà de l'âge de 18 ans. La jurisprudence reconnaît que les parents peuvent continuer d'être responsables du soutien de leurs enfants lorsque ces derniers dépassent l'âge de 18 ans.

Le sénateur Cohen: En ce qui a trait à l'éducation des adultes, devrait-il y avoir un âge limite? Les parents doivent-ils continuer d'assurer la subsistance de leurs enfants lorsque ceux-ci dépasseront la trentaine ou la quarantaine? Un témoin a fait remarquer qu'on ne pouvait adopter une personne ayant dépassé l'âge de la majorité. Or, le parent n'ayant pas la garde devrait continuer d'assurer la subsistance de son enfant pendant que celui-ci poursuit des études postsecondaires.

Mme Pottruff: C'est une bonne question. Et c'en est une sur laquelle les tribunaux devront également se pencher. Il est clair qu'il doit y avoir un âge auquel les enfants ne devraient plus dépendre de leurs parents et auquel ils devraient devenir pleinement responsables de leur vie. De façon générale, les tribunaux jugent qu'un enfant cesse d'être une personne à charge au début de la vingtaine, peut-être après avoir reçu son premier diplôme. Les tribunaux hésiteraient beaucoup à prolonger davantage la période de dépendance.

Il vient un moment où les jeunes adultes doivent s'intégrer dans la population active, où ils ont la capacité d'apporter leur contribution. Les tribunaux sont disposés à reconnaître qu'il y a une question de responsabilité là-dedans.

Le sénateur Cohen: Pensez-vous que ce point de vue sur l'éducation postsecondaire devrait se refléter dans une loi ou une ligne directrice? Tous les juges ne pensent pas de la même façon.

Ms Pottruff: It is a variable situation. That is why the guidelines are suggesting that, in fact, it be one of the areas of judicial discretion. The case law helps, but it is individual in terms of the capacities of that child? Are they able to get bursaries and awards or are they the sort of individual who needs more help? Is there an economy in that area where the child who is now a young adult can get a job, or are there no jobs for people 18 to 24 in that area? It has to be left open so the courts can assess the practical thing to do in those situations.

Senator Bosa: Does it mean, then, that in a given case the custodial parent or non-custodial parent can challenge the decision in the courts? In other words, this discussion is not mandatory?

Ms Pottruff: No, it is very much an individual debate and decision in terms of what is reasonable in the situation.

Senator Cools: Two quick issues that I would like you to qualify. I do not think there is anyone who disagrees that parents have a moral responsibility to assist children with post-secondary education. The question is: Why do you think that responsibility should be statutory, which is the case with Bill C-41?

What was that, Senator Maheu?

Senator Maheu: That is another subject.

Senator Cools: We were talking about education post-16 years of age. Is that not what your question was about?

Do we have a new chairman, Madam Chair?

The Chair: Go ahead.

Senator Cools: No one would disagree with that. The real issue is whether the responsibility should be a statutory one or a moral one. Why do you propose it should be a statutory one?

Ms Pottruff: I would suggest that it is already treated as such by the courts.

Senator Cools: It is not.

Ms Pottruff: Under the current definition in the Divorce Act, the courts deal with it as an ongoing obligation. The change here clarifies the case law. I do not think it is a change at all.

Senator Cools: From my reading of the current Divorce Act and this proposed amendment, it is a profound change.

The second question is: What are your views in the instance where such subsidy is provided? Should that be a question of child support or should that be an issue of a direct agreement between the adult child and the parents? Perhaps it should not be child support at all.

Ms Pottruff: It is certainly possible if they decide that they do not want to deal with the issue as child support.

Senator Cools: Would you agree or do you support a law reflecting that fact?

Ms Pottruff: I think it already does. I do not think there is any need for there to be a change.

Mme Pottruff: C'est une situation variable. C'est pourquoi il est proposé dans les lignes directrices que ce soit là un domaine où le juge ait une certaine latitude. La jurisprudence est utile, mais elle s'applique de façon individuelle aux capacités de l'enfant en cause. S'agit-il d'un enfant qui peut obtenir des bourses ou des allocations ou d'un enfant qui a besoin d'une aide supérieure? L'économie peut-elle procurer un emploi aux jeunes adultes de 18 à 24 ans? Les tribunaux doivent avoir la possibilité de prendre la décision qui convient dans les circonstances.

Le sénateur Bosa: Faut-il en conclure alors que, dans un cas donné, le parent ayant la garde ou l'autre peut contester la décision devant les tribunaux? Autrement dit, ce débat n'est pas obligatoire?

Mme Pottruff: Non, ce sont une question et une décision très individuelles quant à ce qui est responsable dans les circonstances.

Le sénateur Cools: J'ai deux petites questions à vous poser. Je pense que personne ne conteste que les parents ont la responsabilité morale d'aider leurs enfants durant leurs études postsecondaires. La question qui se pose est: pourquoi croyez-vous que cette responsabilité devrait être prévue dans une loi, comme c'est le cas dans le projet de loi C-41?

Vous dites sénateur Maheu?

Le sénateur Maheu: C'est un autre sujet.

Le sénateur Cools: Nous parlions de l'éducation des jeunes de plus de 16 ans. Votre question ne portait-elle pas là-dessus?

Avons-nous un nouveau président, madame la présidente?

La présidente: Continuez.

Le sénateur Cools: Personne ne le conteste. La question est plutôt de savoir si la responsabilité doit être légale ou morale. Pourquoi proposez-vous qu'elle soit légale?

Mme Pottruff: Je suis d'avis que c'est déjà ainsi que les tribunaux la considèrent.

Le sénateur Cools: Je ne suis pas d'accord.

Mme Pottruff: En vertu de la définition actuelle qui figure dans la Loi sur le divorce, les tribunaux la considèrent comme une obligation continue. La modification vient clarifier la jurisprudence. Je pense même qu'il n'y a rien de changé du tout.

Le sénateur Cools: D'après mon interprétation de la Loi sur le divorce en vigueur et de cette proposition de modification, le changement est profond.

Ma seconde question est la suivante: quel est votre avis si pareille aide est fournie? Est-ce que ce devrait être une question de soutien alimentaire ou une question d'entente directe entre le jeune adulte et les parents? Peut-être que cela ne devrait pas être une question de soutien alimentaire du tout.

Mme Pottruff: C'est certainement possible si les intéressés ne veulent pas en faire une question de soutien alimentaire.

Le sénateur Cools: Êtes-vous en faveur d'une loi reflétant cette possibilité?

Mme Pottruff: Je pense que la loi le prévoit déjà. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de la modifier dans ce sens.

Senator Cools: Bill C-41 proposes to change the Act. I am speaking to the proposed change. So we should not change it, is that what you are saying?

Ms Pottruff: Leave it as it is. Those arrangements can be accommodated under the proposed wording of Bill C-41. You do not have to have an order that says it is paid to the custodial parent. It can be paid directly.

Senator Cools: That is not my point. The current Divorce Act, as separate from Bill C-41 which would amend it, allows parent to contract with the child to send that child into post-secondary education, clearly. What I am trying to get at is why does Bill C-41 propose to change that, to more or less ensure that such payments will be paid by the non-custodial parent? That is what I am driving at.

Ms Pottruff: My argument is it does not change that situation at all, that it simply clarifies what the case law currently sets out. However, it is still a discretionary decision between the parties as to how they want to arrange those decisions, or if the matter is before the court, what the court feels is reasonable.

Bill C-41 does not change in any way the existing practice of whether the court will order support for post-secondary education for children who are post-18 years of age or the individual parties will arrange to make payments directly to the child.

Senator Cools: You are suggesting that it is not a change. Unless I am reading the bill incorrectly, paragraph 1(2)(b) refers to the age of majority and then to education which it describes basically as a disability. Are you telling me that is not a change?

Ms Pottruff: It is a legislative change; it is not a change in practice. The courts are already making these awards. This clarifies the law to recognize that practice.

Senator Cools: So it is a legislative change. I am getting confused as to whether or not it is a change. The mere fact that the bill refers to it as an amendment to the act suggests that it has to be a change.

Senator Losier-Cool: Ms Pottruff, on time limits, time lines and guidelines, how important is it for the other provinces to put into effect those guidelines by May 1?

Ms Pottruff: It is important that we have some certainty for the public as soon as possible. We are in the midst of trying to implement a national plan, as I indicated. We are doing our planning provincially. We are moving ahead, recognizing that the tax changes will come into effect May 1. The changes will stimulate at least half of the activity in variations.

It has always been the concern of the jurisdictions that if we do not bring in the child support guidelines and the tax changes at the same time, we will cause massive confusion and anxiety for the

Le sénateur Cools: Le projet de loi C-41 propose de modifier la loi. Je parle des modifications proposées. Donc, il ne faut pas modifier la loi, c'est bien cela que vous dites?

Mme Pottruff: Laissons la loi telle qu'elle est maintenant. Les arrangements peuvent être pris dans le cadre des modifications proposées dans le projet de loi C-41. Il n'est pas nécessaire d'avoir une ordonnance stipulant qu'elle s'adresse au parent ayant la garde. Elle peut être versée directement.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas là où je veux en venir. La Loi sur le divorce en vigueur, sans tenir compte du projet de loi C-41 qui vise à la modifier, permet clairement aux parents de s'entendre avec leur enfant pour lui faire faire des études postsecondaires. Là où je veux en venir, c'est pourquoi le projet de loi C-41 propose de modifier cela afin de plus ou moins assurer que pareils paiements soient faits par le parent n'ayant pas la garde. C'est cela que je veux savoir.

Mme Pottruff: À mon avis, le projet de loi ne change rien à la situation, mais ne fait que clarifier la jurisprudence. Toutefois, les parties ont encore toute discrétion pour prendre leur décision ou, dans le cas des tribunaux, pour déterminer ce qu'ils estiment raisonnable.

Le projet de loi C-41 ne modifie en rien la pratique courante quant à savoir si le tribunal ordonnera la poursuite du soutien alimentaire d'enfants de plus de 18 ans ou si les parties s'entendront pour verser directement les paiements à l'enfant.

Le sénateur Cools: Vous dites qu'il n'y a pas de changement. Sauf erreur de ma part, je pense que l'alinéa 1(2)(b) du projet de loi fait allusion à l'âge de la majorité et ensuite aux études, qu'il décrit essentiellement comme une invalidité. Êtes-vous en train de me dire que ce n'est pas un changement?

Mme Pottruff: C'est une modification législative, pas une modification dans la pratique. Les tribunaux ont déjà accordé des allocations semblables. C'est clarifier la loi que de reconnaître cette pratique.

Le sénateur Cools: Ainsi, c'est une modification législative. Tout cela est bien confus. Le simple fait que le projet de loi se propose de modifier la loi me fait croire que c'est bien une modification.

Le sénateur Losier-Cool: Madame Pottruff, par rapport aux limites temporelles, aux schémas chronologiques et aux lignes directrices, dans quelle mesure est-ce important pour les autres provinces de mettre ces lignes directrices en vigueur avant le 1^{er} mai?

Mme Pottruff: Il est important pour le public que les modifications soient arrêtées dès que possible. Nous sommes au beau milieu de la mise en oeuvre d'un plan national, comme je l'ai déjà dit. Nous sommes en train de faire la planification province par province. Nous allons de l'avant tout en sachant que les modifications fiscales entreront en vigueur le 1^{er} mai. Les modifications seront la source d'au moins la moitié de l'activité dans les variations.

Les gouvernements ont toujours eu pour préoccupation que s'ils ne mettent pas en vigueur en même temps les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et les modifications

public. In fact, there may be people who will be forced to return to court for variations rather than having them dealt with at one time.

While I appreciate the Senate's concern and the questions on this area and this review, the delay in having the legislative package confirmed is a real concern for the jurisdictions. I know it is a concern for the public who, while they appreciate the legislative process, do not always understand why it takes so long to get things done to establish the certainty they need to move ahead with their arrangements.

Senator Forest: I have one other question, but first I want to go back to what you are saying on the previous matter of post-secondary education. I have had quite a few letters from non-custodial parents who already are in a situation where they are having to pay for a first and second degree through an order of the courts. They are very much concerned about that.

My other question is regarding the amounts payable in the guidelines. They have been based on the income of only the non-custodial parent. I believe you say in your brief that there is a downside to using both incomes when setting these amounts. Can you expand on that? Why is only the one income considered rather than both?

Ms Pottruff: The guidelines are set within the context of both incomes. They are based on what the average family spends at certain income levels on the children. That establishes the cost of children. You then look at the payer's income and assume that the custodial parent has similar income, so your pot of money is not just what the non-custodial parent makes. It is actually the larger pot, the assumed pot of how much is in that family unit. Therefore, you are looking at both incomes. However, the tables are based on the payer's income. By doing that, you cushion the award to the child because, in general, the payer has a higher income than the recipient. It is still a pool of family resources that is considered. You are only using the payer's income to find the level in the table at which you will actually tie the assessment. You only have to look at one party's income to make the determination, and that makes it much simpler for people to use the tables.

Senator Forest: In the mountain of material I have received are some cases where the payers are concerned and unhappy about what judges are presently awarding in terms of post-secondary education.

Ms Pottruff: The implication from your question would seem to be that we continue with the present approach where the courts consider both incomes. Certainly, that approach has the attraction that people can understand it. They can see the figures in front of them. It has the disadvantage of fostering additional paper and further dispute between the parties. Nor does it result in awards

fiscales, cela entraînera beaucoup de confusion et d'anxiété au sein de la population. En fait, certains parents pourraient être forcés de recourir de nouveau aux tribunaux pour des rajustements à défaut d'avoir réglé la question avant.

Je comprends certes la préoccupation du Sénat à cet égard ainsi que les questions et l'examen dans ce domaine, mais il reste que les divers ordres de gouvernement s'inquiètent vraiment du délai de la confirmation des modifications législatives proposées. Je sais que c'est également un sujet de préoccupation pour le public qui, même s'il comprend le processus législatif, ne saisit pas toujours très bien pourquoi il faut autant de temps pour arriver à terme et obtenir la certitude dont ils ont besoin pour aller de l'avant avec leurs arrangements.

Le sénateur Forest: J'ai une autre question à poser, mais, avant, je voudrais revenir sur ce que vous avez dit à propos de l'éducation postsecondaire. J'ai reçu un bon nombre de lettres de parents n'ayant pas la garde qui doivent déjà, en vertu d'une ordonnance du tribunal, assurer le soutien alimentaire d'un enfant pendant ses études de premier et de deuxième cycles. Cette question les inquiète beaucoup.

Mon autre question a trait aux montants payables prévus dans les lignes directrices. Ces montants ont été fondés uniquement sur le revenu du parent n'ayant pas la garde. Si je ne m'abuse, vous dites quelque part dans votre mémoire qu'il y a un inconvénient à utiliser les deux revenus pour déterminer ces montants. Pouvez-vous expliciter votre pensée à cet égard? Pourquoi ne tient-on compte d'un seul revenu plutôt que des deux?

Mme Pottruff: Les lignes directrices tiennent compte des deux revenus. Elles sont fondées sur ce que la famille moyenne dépense à certains niveaux de revenu pour les enfants. On établit ainsi le coût des enfants. On détermine ensuite le revenu du parent qui est appelé à verser la pension et on suppose que l'autre parent a un revenu semblable, les deux ensemble formant le revenu familial; il est donc faux de dire que l'on ne tient compte que du revenu du parent n'ayant pas la garde. On tient compte de l'ensemble de ce que gagne la famille. Par conséquent, on tient compte des deux revenus. Toutefois, les tables sont fondées sur le revenu du payeur uniquement. Si on procède ainsi, c'est pour protéger, en quelque sorte, la pension alimentaire au profit de l'enfant parce que, de façon générale, le payeur gagne plus que le bénéficiaire. C'est toujours de l'ensemble des ressources familiales dont on tient compte. Cependant, on se sert uniquement du revenu du payeur pour déterminer, à l'aide de la table, le montant de la pension. Il suffit de connaître le revenu d'une partie pour déterminer ce montant, ce qui est beaucoup plus simple pour les gens.

Le sénateur Forest: Dans la montagne de documents que j'ai reçus, il y a des cas où le payeur s'inquiète et est mécontent de ce que les juges accordent maintenant à titre de pension pour l'éducation postsecondaire.

Mme Pottruff: Vous semblez vouloir dire que nous devrions maintenir la pratique actuelle où les tribunaux tiennent compte des deux revenus. Certes, cette façon de procéder a l'avantage que les gens la comprennent. Ils peuvent voir les chiffres devant eux. Cette méthode a cependant l'inconvénient d'entraîner plus de tracasseries administratives et d'autres conflits entre les parties. Et

that, on average, are much different from those that would arise from the simpler process we are proposing.

Senator Forest: My reading of the material showed a considerable variation in awards in what would seem to be quite similar situations.

The Chair: Do you have any questions, Senator Maheu?

Senator Maheu: What I wanted to ask has already been covered.

Senator Cools: My questions have to do with the use of the term "guidelines" rather than "regulations." My personal view is that it is quite manipulative, and even a bit deceptive, to be using the term "guidelines" when it really means "regulations." We were told that many jurisdictions have adopted such guidelines. I wonder if you could share with us which other jurisdictions are using the regulatory methodology to deliver guidelines.

Ms Pottruff: I am not sure whether I can address your question exactly as you have put it, because I am not familiar with the U.S. legislation, although I have looked at it. The U.S. legislation requires that states incorporate guidelines in order to qualify for welfare payment sharing, and so on. My expectation and belief, then, is that the U.S. measures are in regulatory form. Whether they are in regulation or statute form, I am not entirely clear.

The British approach is legislation. Once again, it is my belief, from what I have seen in the material, that while the actual amounts may be determined by regulation, the scheme is supported in legislation. I have not done the type of in-depth comparison that allows me to answer your question fully on these points.

Senator Cools: Madam Chair, could we get some sort of an answer on that? We have asked that question of several people, including the Minister of Justice, and the answer seems to be very muddy. We are told that these guidelines are really quite commonplace, but could we find out for sure how many other jurisdictions are in fact using instruments of this type, which is basically delegated legislation?

The Chair: Do you think the Department of Justice would have that information?

Senator Cools: I have asked them for it.

The Chair: They will be before the committee tomorrow.

Senator Cools: Hopefully we can get it.

The Chair: Perhaps we could call them and ask them to make that information available to us when they come.

Senator Cools: They keep asserting that this process has been accepted in most jurisdictions.

The minister has told us repeatedly that judicial independence is a sacred cow, and on another occasion he upheld the ability of the judicial councils to declare on many of these issues. The question

les ordonnances qui en résultent ne diffèrent guère, en moyenne, de celles qu'on obtiendrait en recourant au processus plus simple que nous proposons.

Le sénateur Forest: Selon mon interprétation des documents, il y aurait une grande variation des montants alloués dans ce qui semble être des situations semblables.

La présidente: Avez-vous d'autres questions à poser, sénateur Maheu?

Le sénateur Maheu: On a déjà répondu aux questions que je voulais poser.

Le sénateur Cools: Ma question a trait à l'utilisation du mot «ligne directrice» plutôt que du mot «règlement». À mon avis, il est assez manipulateur, voire trompeur, que d'utiliser le terme «lignes directrices» quand il s'agit en réalité de règlements. On nous dit que bien des gouvernements ont adopté pareilles lignes directrices. Je me demande si vous pouviez nous dire quels autres gouvernements ont recours à la méthodologie réglementaire pour produire des lignes directrices.

Mme Pottruff: Je ne suis pas sûre de pouvoir répondre exactement à votre question parce que je ne connais pas très bien la loi américaine, même si je l'ai consultée. La loi américaine oblige les États à prévoir des lignes directrices afin d'être admissibles au partage des paiements d'aide sociale, et cetera. Je m'attendrais donc à ce que les mesures américaines soient énoncées sous forme de règlements. Je ne sais pas avec exactitude si c'est sous forme de règlement ou de loi.

En Grande-Bretagne, c'est sous forme de loi. Je le répète, d'après ce que j'ai pu voir dans les documents, si les montants sont en fait déterminés par règlement, le principe sur lequel le calcul est fondé est énoncé dans une loi. Je n'ai cependant pas fait de comparaison approfondie qui me permettrait de répondre tout à fait à votre question sur ce point.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, pourrions-nous obtenir ce qui ressemblerait à une réponse là-dessus? Nous avons posé la question à plusieurs personnes, dont le ministre de la Justice, et la réponse que nous avons obtenue est plutôt nébuleuse. On nous dit que ces lignes directrices sont assez répandues, mais pourrions-nous savoir avec certitude combien d'autres gouvernements utilisent ce genre d'instrument, qui constitue fondamentalement une forme de législation subordonnée?

La présidente: Pensez-vous que le ministère de la Justice peut répondre à cette question?

Le sénateur Cools: Je lui ai déjà demandé.

La présidente: Les porte-parole du ministère de la Justice comparaitront devant le comité demain.

Le sénateur Cools: J'espère que nous pourrions l'obtenir.

La présidente: Peut-être que nous pourrions les appeler et leur demander de nous fournir cette information quand ils viendront.

Le sénateur Cools: Ils ne cessent d'affirmer que ce processus a été accepté dans la plupart des provinces.

Le ministre nous a répété que l'indépendance judiciaire est une vache sacrée. À une autre occasion, il a d'ailleurs maintenu la capacité des conseils judiciaires à se prononcer sur un grand

I am asking is: Why have we taken this extraordinary route of using these guidelines, these instruments, to remove judicial discretion and to instruct judges on what decisions to make? From what I understand, this is really quite extraordinary. I am told that judges in some jurisdictions are ignoring the guidelines anyway, especially in those jurisdictions where they do not have the force of law. Why have the Department of Justice, the people who work in these fields, and the judges themselves through their instruments and associations, such as the judicial councils, not come together to speak to the issues and perhaps develop their own guidelines? Why is it that the executive is dictating to the judges the kinds of decisions they can make?

Ms Pottruff: I think research and experience indicates that these decisions have tended to be made on a case-by-case basis, and that leads to significant inconsistency and unpredictability of awards. Judges obviously bring their knowledge and their views to the job but a broader review and a common approach to determining the cost of what is required to support children serves a very strong educational function for the judiciary, for the parties and for the public in terms of what is reasonable child support. That commonality, that objective standard, that broad approach were lacking, which made consistency and predictability difficult to achieve.

The family law committee looked at whether or not we could achieve consistency and predictability by education of the judiciary, by advisory guidelines that would be more educative or by presumptive guidelines. The feeling was that the situation really could not be addressed adequately without presumptive guidelines, that the information for the costing approach was adequate. It was felt that to provide that level of predictability, you needed presumptive guidelines. The advisory or educational approach could be used but the results of that approach would probably take 10 years to see. We would have to wait 10 years to see whether people had accepted the guidelines and were using them properly, versus something clear and certain at this point in time that would guide decisions from here on. It was a discretionary call.

Senator Cools: Since this instrument has been so employed, what has stopped cabinet from using this same instrument in other circumstances, such as in the criminal law?

Ms Pottruff: I am not qualified to say what the federal cabinet might do at any given point.

In criminal law, jurisdictions in the U.S. have sentencing grids. There have been other processes where governments have seen fit to be more direct on how they want discretion applied.

nombre de ces questions. J'aimerais savoir pourquoi nous avons opté pour cette mesure extraordinaire, c'est-à-dire recourir à ce type de lignes directrices et d'instruments pour supprimer la discrétion judiciaire et dicter aux juges les décisions à prendre? D'après ce que je crois comprendre, c'est une mesure tout à fait extraordinaire. J'ai appris que les juges de certaines provinces ne tiennent pas compte des lignes directrices de toutes façons, surtout dans les provinces où elles n'ont pas force de loi. Pourquoi le ministère de la Justice, les personnes qui travaillent dans ces domaines, et les juges eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs associations comme les conseils judiciaires, ne se réunissent-ils pas pour s'occuper de ces questions et peut-être élaborer leurs propres lignes directrices? Pourquoi est-ce l'exécutif qui dicte aux juges le type de décisions qu'ils peuvent prendre?

Mme Pottruff: Je pense que la recherche et l'expérience indiquent que ces décisions ont été prises de façon plutôt ponctuelle, ce qui a donné lieu à une certaine incohérence et une certaine imprévisibilité au niveau des pensions accordées. Les juges de toute évidence rendent des décisions en fonction de leurs connaissances et de leurs opinions mais un examen plus général de la question et une méthode commune pour déterminer le niveau des pensions alimentaires qui doivent être versées pour les enfants sont des moyens très efficaces de sensibiliser la magistrature, les parties et le public à ce qui constitue une pension alimentaire raisonnable pour les enfants. À cause de cette absence d'homogénéité, de norme objective et de méthode générale, il était difficile d'assurer un traitement uniforme et prévisible des pensions alimentaires.

Le comité du droit de la famille a examiné la possibilité d'assurer cette uniformité et cette prévisibilité par un travail de sensibilisation auprès de la magistrature, par des lignes directrices indicatives ou présomptives. Nous nous sommes dit qu'il serait impossible de vraiment remédier à la situation sans lignes directrices présomptives, que l'information concernant la méthode d'établissement des coûts était satisfaisante. On estimait que pour assurer ce degré de prévisibilité, il fallait des lignes directrices présomptives. On aurait pu opter pour des lignes directrices indicatives ou pour un travail de sensibilisation mais il aurait fallu probablement attendre une dizaine d'années avant d'en constater les résultats. Au lieu d'attendre dix ans pour voir si ces lignes directrices seront acceptées et utilisées correctement, nous avons opté pour une méthode claire et ferme qui permet de guider les décisions prises à partir de maintenant. C'était le choix que nous avions à faire.

Le sénateur Cools: Comme c'est la façon dont on s'est servi de cet instrument, qu'est-ce qui a empêché le Cabinet de recourir à ce même instrument dans d'autres circonstances, particulièrement en droit criminel?

Mme Pottruff: Je ne suis pas qualifiée pour prédire les initiatives que pourrait prendre le Cabinet fédéral.

En droit criminel, certains États américains ont des grilles de détermination de la peine. Il y a eu d'autres processus où les gouvernements ont préféré être plus directs quant à l'application de ce pouvoir discrétionnaire.

Senator Cools: The whole area of family law appears to be under constant pressure with all of these experiments. I am told that the family law act of Ontario has been amended more times in the last 15 years than any other piece of legislation. There appears to be a presumption that with family law we have more freedom, especially when we discuss what is in the best interests of children. You must admit that this is pretty fertile ground.

Ms Pottruff: Family law is very fertile ground for change for a number of reasons. One of them is that demographics and constituencies of families have changed dramatically over the last 50 years. We are trying to catch up family law to where families are actually at today.

Senator Cools: Since you say that we, they and you have consulted widely on these guidelines with the bar, the interest groups and the public, what consultations have taken place with judges?

Ms Pottruff: I cannot speak for all jurisdictions, but I met with the judiciary in Saskatchewan on a number of occasions to talk about the guidelines. Generally, there has been a certain level of welcome acceptance for an approach that will bring some objectivity to their job. Contested cases and litigation in family law are very difficult because you are trying to make Solomon-like decisions much of the time. The more consistency and support the judiciary has, the more they welcome it.

Senator Cools: When you consulted with the judiciary in Saskatchewan, with whom did you consult?

Ms Pottruff: It would depend on the occasion, but I met with all members of the Superior Court on at least two occasions.

Senator Cools: Did you meet with them individually?

Ms Pottruff: We met as a group. I also had individual sessions.

Senator Cools: Have they supported this?

Ms Pottruff: They have acknowledged that there are benefits to this approach.

Senator Cools: Do you have anything in writing or any record of the expression of this support to share with us?

Ms Pottruff: I do not think the normal relationship between the government and the judiciary is to ask them for anything in writing.

Senator Cools: It is quite normal. We see it here all the time, do we not?

Madam Chair, perhaps we could canvass to what extent the judicial councils or the organs of the judiciary in this country have been consulted as to their opinions on orders from the executive.

Le sénateur Cools: Le domaine du droit familial semble être soumis à des pressions constantes à cause de tous ces essais. On m'a dit que la loi ontarienne sur le droit de la famille a été modifiée plus de fois au cours des 15 dernières années que toute autre loi. On semble partir du principe qu'on a plus de liberté en ce qui concerne le droit de la famille surtout lorsque nous discutons de ce qui est dans l'intérêt des enfants. Vous devez reconnaître que c'est un domaine où il y a beaucoup de changements.

Mme Pottruff: Le droit de la famille est un domaine où il y a beaucoup de changements pour un certain nombre de raisons, entre autres parce que les données démographiques et la composition des familles ont profondément changé au cours des 50 dernières années. Nous essayons d'adapter le droit de la famille en fonction de l'évolution de la situation des familles.

Le sénateur Cools: Vous dites que nous avons tous tenu de vastes consultations à propos de ces lignes directrices avec le Barreau, les groupes intéressés et le public. Quelles sont les consultations qui ont eu lieu avec les juges?

Mme Pottruff: Je ne peux pas parler pour toutes les provinces, mais j'ai rencontré des juges en Saskatchewan à plusieurs reprises pour parler des lignes directrices. Dans l'ensemble, ils ont assez bien accueilli une démarche qui apportera une certaine objectivité à leur travail. Les causes contestées et les litiges en matière de droit de la famille sont très difficiles car les juges sont souvent appelés à rendre des jugements à la Salomon. Plus la magistrature peut s'appuyer sur des lignes directrices cohérentes, plus elle y est réceptive.

Le sénateur Cools: Qui sont les juges que vous avez consultés en Saskatchewan?

Mme Pottruff: Cela dépend de l'occasion mais j'ai rencontré tous les membres de la Cour supérieure à au moins deux reprises.

Le sénateur Cools: Les avez-vous rencontrés individuellement?

Mme Pottruff: Nous nous sommes réunis en groupe. Je les ai également rencontrés individuellement.

Le sénateur Cools: Étaient-ils d'accord avec votre proposition?

Mme Pottruff: Ils ont reconnu que cette démarche présentait des avantages.

Le sénateur Cools: Auriez-vous un document par écrit à nous présenter, qui indique cet appui?

Mme Pottruff: Je ne crois pas qu'en ce qui concerne les relations qui existent entre le gouvernement et la magistrature, l'usage veuille qu'on leur demande quoi que ce soit par écrit.

Le sénateur Cools: C'est tout à fait normal. Nous en sommes constamment témoins ici, n'est-ce pas?

Madame la présidente, nous pourrions peut-être nous renseigner pour savoir dans quelle mesure on a consulté les conseils judiciaires ou les juges du pays pour savoir ce qu'ils pensent de recevoir des ordres de l'exécutif.

Senator Forest: We received a paper from a retired judge, Kenneth Halvorson. His commentary speaks to the use of guidelines in Saskatchewan. He says there is an increasing acceptance of the principle of fixing support as a percentage of gross income. There was evidence, as well, of endorsement of the principle by litigants. The thrust of his presentation was that the child support guidelines had been used indirectly by the Court of Queen's Bench for Saskatchewan since the summer of 1995, with favourable commentary.

Judge Halvorson is retired from the Saskatchewan Court of Queen's Bench, is he not?

Ms Pottruff: Yes. I think he may be making a presentation to you later.

Senator Cohen: My question to you is on the area of persistent arrears. It does not deal with the reality of the situation. There are no reasons. Why are there arrears? Maybe it is illness or the lack of a job in the present economy. It is an unfair situation when there is a lack of right to appeal. That is not addressed here at all.

I am in an interesting position. All my life I have worked for equality for women. With this bill, I am seeing a new side of the coin, and I am in constant conflict with myself. However, I feel that there is an unfairness in this bill to the non-custodial parent. I do not think there is equality. When he has to reveal his financial report, upon request, to the custodial parent, the playing field should be equal. They should both have to reveal that information. If the custodial parent marries again and their joint income is far greater than the non-custodial parent after marriage, that is a problem. The non-custodial parent must use combined income once he marries again. I know that in New Brunswick — because my daughter is going through this experience right now — combined income is considered, and the custodial parent can tap into it. There is an inequality here.

Tell me about persistent arrears and the reason for that provision, as well as the lack of right to appeal of the non-custodial parent.

Ms Pottruff: With respect to persistent arrears and the right of appeal, we must recognize that we are dealing with a court order. Based on the circumstances that the court understood at the time, the order is set and fixed. There is an obligation to respond and deal with that order as it is set.

If the circumstances of parties change and they cannot meet the obligations of their order, it is their responsibility to go back to the court and make it clear why that original order is no longer appropriate. If they do not do so, then the order is valid on face value. The custodial parent and the maintenance enforcement services have every right to believe that that order is still a reality.

Le sénateur Forest: Nous avons reçu un document d'un juge à la retraite, Kenneth Halvorson. Ce document traite de l'utilisation des lignes directrices en Saskatchewan. Il indique qu'on accepte de plus en plus le principe d'établir le montant de la pension en tant que pourcentage du revenu brut. Il indique également que les plaideurs appuient le principe. Il voulait surtout faire valoir que les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants sont utilisées indirectement par la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan depuis l'été de 1995, et ont reçu des commentaires favorables.

Le Juge Halvorson est un ancien juge de la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, n'est-ce pas?

Mme Pottruff: Oui. Je pense qu'il vous fera une présentation plus tard.

Le sénateur Cohen: Ma question concerne les débiteurs en défaut de façon répétée. On ne tient pas compte de la réalité de la situation. Aucune raison n'est donnée. Pourquoi y a-t-il des débiteurs qui sont en défaut de façon répétée? Peut-être parce qu'ils sont malades ou n'arrivent pas à trouver un emploi à cause de la situation économique. Il est injuste de les priver du droit d'appel. On n'en parle absolument pas ici.

Je me trouve dans une situation intéressante. Toute ma vie j'ai travaillé pour l'égalité des femmes. Ce projet de loi me fait prendre conscience du revers de la médaille et je suis constamment en conflit avec moi-même. Cependant, j'estime que ce projet de loi est injuste à l'égard du parent qui n'a pas obtenu la garde. Je ne crois pas qu'il y ait égalité. Lorsqu'il doit divulguer sa situation financière, sur demande, au parent qui a la garde, les règles du jeu devraient être équitables. Les deux parents devraient être obligés de divulguer cette information. Si le parent qui a la garde se remarie et que leur revenu combiné, après le mariage, est considérablement supérieur à celui du parent qui n'a pas la garde, cela pose problème. Le parent qui n'a pas la garde doit utiliser son revenu combiné lorsqu'il se remarie. Je sais qu'au Nouveau-Brunswick — parce que ma fille est en train de vivre cette expérience — le revenu combiné est pris en compte et le parent qui a la garde peut y avoir accès. Il y a là une injustice.

Parlez-moi des débiteurs en défaut de façon répétée, et de la raison d'être de cette disposition, ainsi que de l'absence de droit d'appel pour le parent qui n'a pas la garde.

Mme Pottruff: En ce qui concerne les débiteurs en défaut de façon répétée et le droit d'appel, nous devons reconnaître que nous avons affaire à une ordonnance du tribunal. L'ordonnance est établie en fonction des circonstances entendues par le tribunal à ce moment-là. On doit s'y conformer.

Si les circonstances des parties changent et qu'il leur est impossible de respecter les obligations de leur ordonnance, il leur incombe de retourner devant le tribunal et d'indiquer clairement pourquoi l'ordonnance originale n'est plus appropriée. S'ils ne le font pas, alors l'ordonnance reste en vigueur. Le parent qui a la garde et les services d'exécution des ordonnances alimentaires sont tout à fait en droit de croire que l'ordonnance est toujours en vigueur.

From the point of view of the maintenance enforcement operations, there is a need to deal with that order in terms of its face value, saying, "This is what the courts found to be fair at that time." If the other party has not come back to obtain a variation, then maintenance enforcement must enforce the order as is. In doing so, they use a fair amount of discretion. For example, if they recognize, based on what the individual has told them, that there is need for a variation, that is what they will encourage the individual to do.

I think the persistent arrears situation will be used where there is no evidence that any other solution will occur. For example, let us assume that we have someone who, on the face of it, appears to be able to pay but is unwilling to pay. At that point, they are clearly flouting the law and there is a need for a firm response. Given that fact, persistent arrears are related to a period of time and a significant amount of money before these more forceful methods will be used. I do not think you need an appeal approach because the requirement is for a variation, not an appeal.

Senator Cohen: Saskatchewan is not perfect in this regard, but it is almost ideal compared to many of the other provinces. How easy has it been for non-custodial parents to appeal to the courts for a variation?

Ms Pottruff: I think there is a need to look at that issue. I am concerned about it when I appear in court and I see someone who I think should have sought a variation. By and large, we have broader access to legal aid in those situations. We are developing a self-help variation kit to ensure that there is access to the courts for those who need it and feel that they cannot afford counsel. We are working with the Law Society in Saskatchewan so that the lawyer referral service, which deals with family law lawyers, will provide, for \$25 per half hour, advice to any individual on what they should be doing. We are attempting to fill the gaps to ensure that in those situations where someone should seek a variation, they do so. It is for the benefit of everyone because the non-custodial person receives a benefit if they feel that they no longer can pay the amount ordered. The enforcement service does not chase around after someone who, in the final analysis, cannot pay, and the custodial parent and child do not suffer.

Senator Cohen: Since there is this gap, would it be wrong to have it included somewhere? I have received 120 letters and every other letter raises this issue, loud and clear. Would it be reasonable for this committee to ask that it be included somewhere in the regulations or the guidelines?

Ms Pottruff: My perspective would be that it is not an existing gap; that what is lacking may well be the appreciation by the non-custodial parent of the need to move forward with a variation. They need to solve the problem before we address the persistent arrears. We need to ensure that the services to solve it are in place.

En ce qui concerne les services d'exécution des ordonnances alimentaires, ils doivent tenir compte du fait que l'ordonnance correspond à ce que les tribunaux ont jugé équitable à ce moment-là. Si l'autre partie ne s'est pas représentée devant les tribunaux pour obtenir une modification, alors les services d'exécution des ordonnances alimentaires doivent exécuter l'ordonnance telle quelle. Ils ont toutefois une certaine latitude pour le faire. Par exemple, s'ils reconnaissent, en fonction de ce que la personne leur a dit, qu'une modification s'impose, ils l'encourageront alors à la demander.

Je pense qu'on prendra les mesures prévues dans le cas des débiteurs en défaut de façon répétée si aucune autre solution n'est possible. Par exemple, supposons que nous avons affaire à quelqu'un qui semble pouvoir payer mais qui ne veut pas payer. Il est alors clair que cette personne enfreint la loi et qu'une réaction ferme s'impose. Compte tenu de ce fait, il faut que le débiteur ait été en défaut pendant une période de temps donnée et que le montant des arriérés soit important avant que des méthodes plus fermes soient utilisées. Je ne crois pas qu'un droit d'appel soit nécessaire parce que la disposition prévoit une modification et non un appel.

Le sénateur Cohen: Le comportement de la Saskatchewan à cet égard n'est pas parfait mais est presque idéal comparativement à celui en vigueur dans bien d'autres provinces. Dans quelle mesure les parents qui n'ont pas obtenu la garde ont-ils réussi à obtenir une modification auprès des tribunaux?

Mme Pottruff: Je pense qu'il faut examiner cette question. Je n'aime pas voir au tribunal quelqu'un qui à mon avis aurait dû demander une modification. Dans l'ensemble, nous avons un accès plus général à l'aide juridique dans ce genre de situations. Nous sommes en train de mettre au point une trousse de demande de modification pour nous assurer que ceux qui en ont besoin et qui croient ne pas avoir les moyens de se payer un avocat ont accès aux tribunaux. Nous sommes en train de travailler avec la Law Society de la Saskatchewan afin que le service de référence aux avocats, qui se compose d'avocats spécialisés en droit de la famille, fournisse, pour 25 \$ la demi-heure, des conseils aux personnes intéressées. Nous tâchons de combler les lacunes pour nous assurer qu'une personne qui devrait demander une modification fasse le nécessaire pour l'obtenir. C'est dans l'intérêt de tous et de celui du parent qui n'a pas obtenu la garde de l'enfant, s'il estime ne plus pouvoir payer le montant qu'il a été ordonné de verser. Le service d'exécution des ordonnances ne court pas après quelqu'un qui, au bout du compte, est incapable de payer, et le parent qui a la garde et l'enfant ne souffrent pas.

Le sénateur Cohen: Comme cette lacune existe, ne pourrait-on pas l'inclure ailleurs? J'ai reçu 120 lettres et la moitié de ces lettres soulèvent cette question de façon claire et nette. Serait-il raisonnable de la part de notre comité de demander de l'inclure quelque part dans les règlements ou dans les lignes directrices?

Mme Pottruff: Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une lacune. C'est que le parent qui n'a pas obtenu la garde ne se rend pas compte qu'il doit présenter une demande de modification. Il doit régler le problème avant que nous nous occupions des arriérés non acquittés. Nous devons nous assurer que les services qui permettent de régler ce problème existent.

Senator Cohen: I am not happy, but thank you.

The Chair: Your information has been helpful to us and we appreciate it. If we require further information, we can get in touch with you. I am glad to hear that your work involves young offenders. That is one of my favourite areas.

Our next witness is from Revenue Canada, the Assistant Deputy Minister, Policy and Legislation Branch.

[Translation]

Mr. Denis Lefebvre, Assistant Deputy Minister, Policy and Legislation Branch, Revenue Canada: I am pleased to be here this morning with Aileen Conway to explain the role of Revenue Canada in Bill C-41. After a brief presentation, I will be happy to answer your questions. Let me start by informing the committee of some of our activities and this will lead hopefully to a discussion of the proposals put forward in Bill C-41.

First of all, let me begin by telling the committee about some of the measures that Revenue Canada already takes to enforce family orders and agreements.

Since the passage in 1988 of the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the tax refunds of individuals who are in default of their child support payments have been seized.

When a garnishment order is issued under the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, an application is made to Revenue Canada to withhold from tax refunds any amounts that, in the opinion of the Justice Department, are equivalent to unpaid support.

A garnishment order is issued. If the order is not complied with, the provincial agency asks the Justice Department to ask Revenue Canada to withhold tax refunds up to the amount owing.

We advise the taxpayer who receives a smaller refund why some funds have been withheld. In the notice that we send out to the taxpayer, we provide the telephone number of a resource person at the Justice Department who can be contacted.

The Justice Department advises Revenue Canada of the exact amount required to comply with the court order. Any funds remaining are remitted to the taxpayer.

When it receives the funds, the Justice Department forwards the amount to the provincial enforcement agency.

The Justice Department acts as the lead department in the case of this program. The tax refund, which includes the GST credits, is only one source of funds that the federal government can garnishee. There are approximately ten other sources. Revenue Canada is the major source of program funding.

Le sénateur Cohen: Je ne suis pas satisfaite, mais je tiens quand même à vous remercier.

La présidente: Les renseignements que vous nous avez fournis nous ont été utiles et nous vous en remercions. Si nous avons besoin de plus amples renseignements, nous pourrions communiquer avec vous. Je suis heureuse d'apprendre que vous travaillez entre autres avec de jeunes contrevenants. C'est un domaine qui m'intéresse beaucoup.

Notre prochain témoin est le sous-ministre adjoint de Revenu Canada, Direction des politiques et de la législation.

[Français]

M. Denis Lefebvre, sous-ministre adjoint, Direction des politiques et de la législation, Revenu Canada: Il me fait plaisir d'être ici ce matin avec Aileen Conway pour expliquer le rôle de Revenu Canada dans ce projet de loi C-41. Après une courte présentation, je pourrai répondre à vos questions. J'aimerais commencer par informer le comité des activités pour discuter des propositions énoncées dans le projet de loi C-41.

Tout d'abord, je vais commencer en informant le comité des mesures que le ministère du Revenu prend déjà pour aider à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales.

Depuis 1988, lorsqu'était promulguée la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, des remboursements d'impôt ont été saisis des personnes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de versement de pensions alimentaires pour enfants.

Lorsqu'une ordonnance de saisie-arrêt est rendue en vertu de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, une demande est faite à Revenu Canada de retenir les montants sur le montant d'impôts à rembourser à la personne qui, selon le ministère de la Justice, n'a pas versé la pension alimentaire comme elle le devrait.

Il y a une demande, une ordonnance d'exécution. Si elle n'est pas satisfaite, l'agence provinciale demande au ministère de la Justice de demander au ministère du Revenu de diverter les remboursements d'impôt jusqu'à concurrence des montants dus par le payeur.

Nous avisons le contribuable qui reçoit sa cotisation ou un remboursement moindre des raisons pour lesquelles les fonds sont retenus. Dans cet avis que nous envoyons au contribuable, il y a le numéro de téléphone d'une personne ressource appartenant au ministère de la Justice avec qui cette personne peut communiquer.

C'est le ministère de la Justice qui fait savoir à Revenu Canada le montant exact requis pour satisfaire à l'ordonnance de la cour. Le surplus est versé au contribuable.

Le ministère de la Justice qui reçoit ce montant le transmet à l'organisme provincial d'exécution.

C'est le ministère de la Justice qui agit comme ministère directeur dans ce programme. Le remboursement d'impôt, qui englobe les crédits pour TPS, n'est qu'un des fonds que peut saisir le gouvernement fédéral. Il y en a une dizaine d'autres. Revenu Canada constitue la plus importante source de fonds de ce programme.

Over the course of 1995, we redirected to the Justice Department some \$31 million for payment of support arrears. Over 81,000 taxpayers were the focus of this type of court order. The amounts and numbers are expected to be even higher in 1996.

I would now like to comment on the proposals set out in Bill C-41 that involve Revenue Canada.

As you know, pursuant to clause 19 of this bill, the Department of National Revenue will now be added to the list of federal departments whose information banks may be searched. A provincial enforcement agency may request permission to search these data banks to locate persons in default of their support obligations.

We realize that defaulting on support obligations is a serious problem which justifies concerted action on the part of the federal and provincial governments and we are pleased to support this initiative.

Revenue Canada will relay to the Justice Department information such as the address of the person in default of support obligations as well as the name and address of his or her employer.

We will take every precaution to protect the confidentiality of this information so that it is used solely to locate persons in default and obtain payment of support obligations.

[English]

We expect that some taxpayers will react negatively to the department providing this information. They may view it as a violation of our obligation to treat the information provided on their income tax returns as confidential. This is a matter the department must manage carefully. We will have to ensure that people are properly informed of the reasons why we do it. We will try to give them full information to satisfy them that we are not making arbitrary decisions. This is only being done as a result of serious social concerns.

While not directly related to the issue of child support reform, I should like to point out that Revenue Canada is responsible for administering a number of programs that play a key role in income redistribution that may be of particular interest to custodial parents, including the Child Tax Benefit Program, the Children's Special Allowances Program, and the Goods and Services Tax Credit.

In 1993, we commenced the administration of the Child Tax Benefit Program, which consolidated funding from three previous federal programs into a single tax-free monthly payment. The payments are directed on the basis of need to low- and moderate-income families to help with the cost of raising children

Au cours de l'année 1995, nous avons réacheminé au ministère de la Justice quelque 31 millions de dollars en vue d'acquitter des arriérés de pension alimentaire. Plus de 81 000 contribuables ont été assujettis à une telle ordonnance d'un tribunal. On peut s'attendre à ce qu'en 1996, les montants et les nombres seront encore plus importants.

J'aimerais maintenant commenter les propositions énoncées dans le projet de loi C-41 impliquant Revenu Canada.

Comme vous le savez, l'article 19 de ce projet de loi permet qu'on ajoute Revenu Canada à la liste des ministères fédéraux dont les banques de données peuvent faire l'objet d'une consultation. Cette consultation est permise si un organisme d'exécution d'une province en fait la demande en vue de dépister les personnes qui n'ont pas versé la pension alimentaire comme elles en ont l'obligation.

Nous nous rendons bien compte que le non-paiement des pensions alimentaires est un problème grave qui justifie l'intervention concertée du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et nous sommes heureux d'appuyer cette initiative.

Revenu Canada transmettra au ministère de la Justice des renseignements tels que l'adresse du débiteur défaillant ainsi que le nom et l'adresse de son employeur.

Nous veillerons à protéger le caractère confidentiel de ces renseignements de telle manière qu'ils servent uniquement à trouver des contrevenants et à obtenir le paiement de la pension alimentaire.

[Traduction]

Nous prévoyons que certains contribuables n'aimeront pas que le ministère fournisse ces renseignements. Ils peuvent y voir une violation de notre obligation d'assurer le caractère confidentiel des renseignements qui figurent dans leurs déclarations du revenu. C'est une question que le ministère devra gérer avec circonspection. Nous devons nous assurer de bien informer les gens des raisons pour lesquelles nous agissons ainsi. Nous tâcherons de leur fournir tous les renseignements voulus pour les convaincre que nous ne prenons pas de décisions arbitraires. Nous n'agissons ainsi que pour donner suite à de graves préoccupations d'ordre social.

Même si cela n'a pas un lien direct avec la réforme touchant les pensions alimentaires pour enfants, j'aimerais signaler que Revenu Canada est chargé d'administrer un certain nombre de programmes jouant un rôle déterminant dans la redistribution du revenu. Ces programmes peuvent présenter pour le conjoint qui a la garde des enfants un intérêt particulier, notamment le programme de la prestation fiscale pour enfants, celui des allocations spéciales pour enfants ou encore le crédit pour la taxe sur les produits et services.

En 1993, nous avons commencé à administrer le programme de la prestation fiscale pour enfants, qui regroupait en un seul versement, exonéré d'impôt, les sommes provenant des trois anciens programmes fédéraux. La prestation, destinée aux familles à revenu faible ou modeste, est calculée en fonction de

under the age of 18. Benefits are calculated using information from the income tax returns filed by both parents and are based on family income and the number and ages of children. Currently, the benefit is paid to over 3 million families. In addition, a working income supplement is provided to address the needs of working families with children. The current maximum benefit is \$500.

It is anticipated that a change to the tax rules for support payments will produce revenue gains for the federal government, which will be used to increase the maximum level of the working income supplement to \$1,000 by July, 1998.

The GST credit was introduced in December 1990, to assist Canadian families with low to moderate incomes to pay the new tax. The credit is a tax-free benefit and is issued quarterly to over 8 million individuals. The amount of the credit is calculated using information from applicants' income tax returns and, where applicable, the income tax return of their spouse. Credits are based on family income and the number of qualified dependants.

In addition to administering these programs, Revenue Canada, in its capacity as agent for various other federal and provincial departments, plays a major role in a number of other income redistribution programs. For example, we provide the province of Quebec with the necessary information to calculate their provincial family benefits.

In conclusion, I should like to reiterate Revenue Canada's ongoing commitment to assisting the federal and provincial governments in addressing the difficult problem of enforcing child support awards and tracing defaulters. Through our current programs and our increased role proposed in Bill C-41, we will continue to play a significant role in the government's commitment to ending child poverty.

I would be happy to answer any questions members of the committee have with regard to Revenue Canada's role in the enforcement of child support awards.

The Chair: In your presentation, you said that you expect an increase in the number of divorces for 1996. I do not know how long it takes to compile the information regarding how many divorce cases there were, but our statistics show us that in 1992, in Canada, they went from 3,247 divorces down to 920; and in 1994, they went down to 103. Maybe this information is not proper, but it shows that divorces are decreasing instead of increasing.

Senator Lavoie-Roux: Fewer people are getting married.

leurs besoins. Elle vise à compenser les frais engagés pour l'éducation des enfants âgés de moins de 18 ans. La prestation, établie à partir des renseignements figurant dans les déclarations des deux parents, est fonction du revenu familial ainsi que du nombre d'enfants et de leur âge respectif. À l'heure actuelle, plus de trois millions de familles la reçoivent. De plus, l'État verse un supplément du revenu gagné, qui tient compte des besoins des familles avec enfants dont les parents travaillent. La prestation maximale s'élève actuellement à 500 \$.

Il est prévu que la modification des règles fiscales en ce qui concerne les pensions alimentaires se traduira pour le gouvernement fédéral par une augmentation des recettes, augmentation qui servira à relever à 1 000 \$ d'ici juillet 1998 le plafond du supplément du revenu gagné.

Instauré en décembre 1990, le crédit pour la TPS a pour objet de permettre aux familles canadiennes à revenu faible ou modeste de recevoir une compensation pour le paiement de la nouvelle taxe. Ce crédit, non imposable, est versé tous les trois mois à plus de huit millions de particuliers. Le calcul de ce crédit se fonde sur les renseignements que le demandeur a donnés dans sa déclaration de revenus et, s'il y a lieu, sur les renseignements figurant dans la déclaration de son conjoint. Le montant du crédit est fonction du revenu familial et du nombre de personnes à charge admissibles.

En plus d'administrer ces programmes, Revenu Canada, en sa qualité de mandataire de nombreux ministères fédéraux et provinciaux, joue un rôle important en ce qui regarde un certain nombre d'autres programmes de redistribution du revenu. Par exemple, nous fournissons au gouvernement du Québec les renseignements nécessaires au calcul des allocations familiales que verse cette province.

En terminant, j'aimerais rappeler encore une fois que Revenu Canada continue d'avoir pour mandat d'aider le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux à s'acquitter de la tâche difficile de veiller à l'exécution des ordonnances de versement de pensions alimentaires et de dépister les débiteurs défaillants. Grâce à nos programmes actuels et au rôle accru que nous confie le projet de loi C-41, nous continuerons de jouer un rôle important dans la réalisation de l'engagement que le gouvernement a pris de mettre fin à la pauvreté chez les enfants.

Je me ferai un plaisir de répondre à toutes les questions que les membres du comité voudront bien me poser concernant le rôle de Revenu Canada en ce qui regarde l'exécution des ordonnances de versement de pensions alimentaires.

La présidente: Dans votre exposé, vous avez dit que vous vous attendiez à une augmentation du nombre des divorces pour 1996. Je ne sais pas combien de temps il faut pour compiler l'information sur le nombre des causes de divorce devant les tribunaux, mais nos statistiques nous révèlent qu'en 1992, au Canada, le nombre des divorces est passé de 3 247 à 920, pour ensuite chuter à 103 en 1994. Cette information n'est peut-être pas pertinente, mais elle montre que le nombre des divorces diminue au lieu d'augmenter.

Le sénateur Lavoie-Roux: Il y a moins de gens qui se marient.

Mr. Lefebvre: I will not challenge your statistics, but the number of refunds since 1988 has been increasing. Last year, we transferred or diverted \$31 million in refunds to the Department of Justice to satisfy unsatisfied judgments. I do not have the trend here, but there has been a trend toward increases and we expect that this trend will continue. It is no more profound than that.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: Could you tell me how many departments now have access to Revenue Canada's data banks for the specific purpose of finding out what a particular person's income is? Is this the only department?

Mr. Lefebvre: Statistics Canada enjoys the widest access to our data banks, strictly for statistical purposes. They are not authorized to use the information for purposes other than compiling data, deleting information of a personal nature and using information for statistical purposes.

Section 241 of the Income Tax Act also lists specific exceptions where data banks can be accessed. Some exceptions are associated with unemployment insurance. We collect amounts owing to unemployment insurance. We exchange certain information for very specific purposes, for example, for the Canada Pension Plan and so forth.

Senator Lavoie-Roux: Could we have the list of all national or federal departments or agencies that have access to these data banks? We often hear people complain about this. Here we find that another department has access to this information. That is the point I am trying to make. We have to qualify what information is strictly confidential, because not all information is. Far from it.

Mr. Lefebvre: I can give the committee a complete list. The most recent legislation adopted which authorizes the sharing of information is the new Elections Act. It provides for the establishment of a permanent voters' list. Pursuant to this legislation, the Chief Electoral Officer will be given people's addresses so that he can contact them at election time.

However, beginning in 1998, for the 1997 tax return, taxpayers will be asked prior to signing whether they want their address to be forwarded to the Chief Electoral Officer. This is the only time that this information will be widely shared. Again, the taxpayers' consent will be required.

In all other cases, information is shared with a very small group of officials within other departments for very specific purposes.

Senator Lavoie-Roux: We all agree that people must fulfil their family obligations in the event of a separation and so forth. What happens to persons who have been living common law for more than two years? In Quebec, after two or three years of living together, they are looked upon as spouses. Can the same information be shared in this case? How does it work? Is it not

M. Lefebvre: Je ne contesterai pas vos chiffres, mais le nombre des remboursements depuis 1988 a augmenté. L'année dernière, nous avons transmis ou réacheminé 31 millions de dollars de remboursements au ministère de la Justice pour satisfaire aux obligations d'ordonnances judiciaires qui n'avaient pas été respectées. Je n'ai pas ici les détails de la tendance, mais elle est plutôt à la hausse et nous prévoyons qu'elle se maintiendra. Elle n'est pas plus prononcée que ça.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Seriez-vous assez aimable de me dire combien de ministères ont maintenant accès au ministère du Revenu sur une base de consultation pour connaître les revenus des individus à une fin précise ou d'autres? Ce n'est pas le seul ministère?

M. Lefebvre: Le ministère qui a un accès le plus exhaustif à nos banques de données est Statistique Canada. Ils ont un accès à des fins de statistique. Ils n'ont pas le droit de se servir des informations à d'autres fins que d'amalgamer des chiffres, de faire disparaître de l'information personnalisée et de l'utiliser à des fins statistiques.

Il y a aussi à l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu des exceptions à des fins spécifiques qui permettent d'utiliser des banques de données. Certaines sont reliées à l'assurance-chômage. Nous percevons les montants dus à l'assurance-chômage. Nous devons échanger certaines informations à des fins très spécifiques, par exemple, le régime de pension du Canada. Il y en a d'autres.

Le sénateur Lavoie-Roux: Est-ce que l'on pourrait avoir cette liste de tous les ministères ou organismes nationaux ou fédéraux qui peuvent y avoir accès? Nous entendons souvent cette plainte. Là, on en ajoute une autre. C'est le but de ma question. Ce qui est sensé être strictement confidentiel, il faut le qualifier parce que c'est loin d'être le cas.

M. Lefebvre: Je vais fournir au comité une liste exhaustive. La dernière loi que vous avez approuvée et qui permettait de partager l'information était la nouvelle liste électorale permanente. Dans cette loi, il est entendu que nous allons pouvoir fournir au directeur général des élections l'adresse des gens pour qu'il puisse communiquer avec eux au moment d'une élection.

Mais sur la déclaration annuelle, à partir de 1998, sur le rapport d'impôt, pour l'année 1997 et sur la déclaration avant la signature, il sera dit: voulez-vous que l'on partage votre adresse avec le directeur général des élections? C'est la seule occasion où nous allons partager de façon très large l'information. Encore une fois, ce sera avec le consentement positif des contribuables.

Dans tous les autres cas, elle est partagée avec d'autres ministères, avec un groupe minuscule de fonctionnaires à des fins très précises.

Le sénateur Lavoie-Roux: On est d'accord que les gens remplissent leurs obligations vis-à-vis leur famille quand il y a une séparation, et cetera. Qu'est-ce qui arrive aux personnes non-mariées mais qui vivent ensemble depuis au-delà de deux ans? Au Québec, ils sont considérés conjoints permanents après deux ou trois ans de vie commune. Est-ce que la même

more difficult to have access to the tax return of a common law spouse?

Mr. Lefebvre: Similarly, if these persons have lived together for a continuous period of time pursuant to the provincial support legislation and have obligations toward children that are a product of this union, even if they are not married, if they fail to comply with a support order issued under provincial laws, we will intervene in the same way to help locate the person in default.

Senator Lavoie-Roux: You stated unequivocally that this issue will stir up some controversy and upset people who may think that information about them will be disclosed. Are the complaints that we often hear about this issue founded? Is this information shared only under the very special circumstances provided for in the act? As a rule, when it comes to the Income Tax Act, no one has access to that information, with the exception of a small number of government employees.

Mr. Lefebvre: We do not disclose information about a taxpayer unless this is specifically provided for in the act. I will send you the list of exceptions. There are approximately 15 of them which give officials access to information for very specific administrative purposes. However, this information can only be used to help them administer another act. The two exceptions are the legislation establishing a permanent voters' list, as I mentioned, again with the consent of the individual and the second, family support. The address is supplied only to the provincial agency through the Department of Justice. It is not disclosed to the spouse.

[English]

Senator Jessiman: Mr. Lefebvre, you make mention of the working income supplement and the fact that the changes will provide more money so that the government will be able to increase that supplement by double. Instead of it being \$500, it could be as much as \$1,000. Can you tell us the rationale for divorced couples in respect of moneys the non-custodial parent pays to the custodial parent and which the non-custodial parent cannot deduct from income tax? If the spouses are separated and there is spousal support given, the rules are different in that they remain the same. The one who contributes to the spousal support can deduct it, and the receiving spouse must declare it as income.

I should like to know the rationale for the government taking money, millions and millions of dollars, away from couples who are trying to support children. I assume everyone is sympathetic to the idea of increasing the working income supplement. What is the rationale for taking it from these particular people, both of whom are trying to support their families or children?

Mr. Lefebvre: The current taxation regime is deduction inclusive, and it will be changed to no deduction, no inclusion.

information peut être transmise? Comment est-ce que cela fonctionne dans leur cas? Est-ce que c'est plus difficile d'avoir accès au rapport d'impôt du conjoint non-marié?

M. Lefebvre: De la même façon, si ces gens, en raison d'une cohabitation continue en vertu de la Loi sur les pensions alimentaires provinciales, ont des obligations à l'égard d'enfants issus de cette union, même s'il n'y a pas mariage, de la même façon, en vertu des lois provinciales, s'il y a une ordonnance de pension alimentaire non observée, nous allons aider de la même façon en aidant à retracer le payeur en défaut.

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous avez dit sans aucun doute que ceci va soulever de la controverse de la part des gens qui vont penser que de l'information sera transmise. Est-ce que les plaintes qu'on entend souvent à cet égard sont fondées? Est-ce dans des circonstances très particulières prévues par la loi qui peuvent être encadrées? Normalement, relativement à la Loi de l'impôt sur le revenu, personne n'y a accès, sauf un certain nombre de fonctionnaires. C'est une autre histoire.

M. Lefebvre: Nous ne donnons pas d'information à l'égard d'un contribuable à moins que ce ne soit spécifiquement prévu par la loi. Je vais vous envoyer la liste. Une quinzaine d'exceptions permet, à des fins d'administration d'une loi bien précise, à un groupe de fonctionnaires d'avoir accès à l'information. Mais ils ne peuvent l'utiliser que pour les aider à administrer une autre loi. Les deux autres exceptions sont la Loi pour la liste électorale permanente que j'ai mentionnée, encore une fois avec le consentement de la personne et l'autre exception, c'est pour les pensions alimentaires. L'adresse est seulement donnée à l'agence provinciale par le truchement de la Justice. Elle n'est pas donnée au conjoint.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Monsieur Lefebvre, vous avez parlé du supplément de revenu gagné et du fait que les modifications feront augmenter les recettes fiscales, de sorte que le gouvernement pourra augmenter ce supplément, allant même jusqu'à le doubler. De 500 \$, il pourrait passer à 1 000 \$. J'aimerais savoir comment il se fait, dans le cas des couples divorcés, que le parent qui n'a pas obtenu la garde des enfants ne puisse pas déduire de son revenu imposable la pension alimentaire pour enfants qu'il verse au parent qui en a la garde. Dans le cas du versement d'une pension alimentaire au profit d'un époux, les règles sont différentes, en ce sens qu'elles demeurent les mêmes. En effet, le conjoint qui verse la pension alimentaire peut la déduire, tandis que le conjoint qui la reçoit doit la déclarer comme revenu.

Je voudrais savoir comment le gouvernement peut justifier le fait qu'il enlève des millions et des millions de dollars à des couples qui tâchent de subvenir aux besoins de leurs enfants. Je suppose que tout le monde est favorable à l'augmentation du supplément du revenu gagné. Comment le gouvernement peut-il justifier le fait qu'il prive de cet argent des parents qui tâchent tous deux de subvenir aux besoins de leur famille ou de leurs enfants?

M. Lefebvre: Le régime fiscal actuel prévoyant la déduction et l'inclusion sera modifié de sorte qu'il n'y aura ni déduction ni inclusion.

Senator Jessiman: The government can decide that, as long as people know that in advance.

Mr. Lefebvre: I am not able to comment on the change in regime. It is a decision made by government. However, this change from deduction inclusion to no deduction, no inclusion gives the government a windfall. The change in regime is not to put that money into the income supplement. Since those who pay, on average, have a larger income and are therefore in higher brackets, changing the regime gave a windfall to the government of some \$300 million.

The government did not want to pocket the money; they wanted it to be neutral. Therefore, they reinvested it immediately in the low income supplement.

It was not a desire to put more money in the low income supplement that has driven the change in tax regime. There was a decision, because of political consideration, to change the tax regime. Rather than using the windfall to help fight the deficit or for some other cause, it was reinvested in kids, although, I agree, not necessarily in the same kids.

Senator Jessiman: It is taking away from the children who are being supported by separated couples and giving it to children, period, whether or not their parents are separated.

Mr. Lefebvre: Yes.

Senator Jessiman: I think that is most unfair. If the rationale is that the government will no longer allow deductions by separated couples, whether they be custody payments or spousal payments, I think that is fair if you know before you divorce or separate that payments will be made and you will not get any tax relief. People living together do not get any tax relief so I do not think there is anything wrong with that measure.

However, that kind of taxation goes back to 1942. We are talking 55 years. Many people have been separated and are now making their payments. I am not sympathetic at all to those who do not, and I am all for you being able to go after those non-payers.

For those who have been paying and deducting, this proposal amounts to less money for their children, and that is unfair. I would like you to agree with me.

Mr. Lefebvre: This is a kind of transitional issue. We are changing from one regime to another. In the government's calculation of tax receipts, there was a surplus in the one regime, which you believe is possibly a better one. The government did not want to put this money into other programs, such as defence or the deficit, during the transition. The effort has been to put it back as closely as possible. There is no way, unless we subsidize all people who are paying alimony, to hit exactly the same

Le sénateur Jessiman: Le gouvernement peut le décider, pourvu que les gens en soient prévenus.

M. Lefebvre: Je ne peux pas faire de commentaires sur les modifications apportées au régime. Il s'agit d'une décision que le gouvernement a prise. Ce passage d'un système déduction/inclusion à un système non-déduction/non-inclusion procurera cependant des recettes au gouvernement. Le changement à cet égard n'a pas pour objet de consacrer cet argent au supplément du revenu. Comme les payeurs ont, en moyenne, un revenu plus élevé et appartiennent par conséquent à une tranche d'imposition supérieure, le changement apporté au régime procurera au gouvernement des recettes d'environ 300 millions de dollars.

Le gouvernement ne voulait pas encaisser plus d'argent; pour que le résultat demeure neutre, il réinvestit immédiatement cet argent dans le supplément de revenu modeste.

Le changement apporté au régime fiscal n'a cependant pas été motivé par le désir de consacrer plus d'argent au supplément de revenu modeste. La décision d'apporter ce changement s'inspire plutôt de considérations politiques. Au lieu de consacrer ces recettes accrues à la réduction du déficit ou à quelque autre cause, on a décidé de le réinvestir dans les enfants, même s'il ne s'agit pas des mêmes enfants, j'en conviens.

Le sénateur Jessiman: On enlève de l'argent aux enfants pour lesquels les parents séparés paient une pension alimentaire, et on le donne aux enfants en général, que leurs parents soient séparés ou non.

M. Lefebvre: Oui.

Le sénateur Jessiman: Cela me paraît très injuste. Si le gouvernement a pris cette mesure parce qu'il ne veut plus permettre les déductions de la part des conjoints séparés, qu'il s'agisse de pensions alimentaires pour enfants ou de pensions alimentaires au profit d'un époux, cela me paraît juste pourvu qu'on sache avant de divorcer ou de se séparer qu'on versera une pension alimentaire sans obtenir aucun allègement fiscal. Comme les conjoints vivant ensemble n'obtiennent aucun allègement fiscal, je pense qu'il n'y a rien à redire au sujet de cette mesure.

Cependant, ce genre de disposition fiscale remonte à 1942. Elle existe depuis 55 ans. Beaucoup de gens ont été séparés et versent maintenant leur pension alimentaire. Je n'ai absolument aucune sympathie pour ceux qui ne respectent pas leur obligation et j'approuve tout à fait que vous puissiez poursuivre les non-payeurs.

Dans le cas de ceux qui payaient la pension alimentaire et qui pouvaient déduire ces paiements de leur revenu imposable, cette mesure signifie cependant moins d'argent pour leurs enfants, et cela est injuste. J'aimerais que vous en conveniez avec moi.

M. Lefebvre: C'est un problème d'ordre transitoire. Nous passons d'un régime à un autre. Dans son calcul des recettes fiscales, le gouvernement a constaté qu'il y avait un excédent dans un régime, que vous estimez peut-être meilleur. Le gouvernement ne voulait pas faire servir cet argent à d'autres programmes, comme ceux de la défense ou de la lutte au déficit, pendant la transition. Il a donc tâché de le faire servir autant que possible aux mêmes fins. À moins de subventionner tous les gens qui paient

children who were benefiting from that tax assistance and expenditure before.

Senator Jessiman: Would you not agree that they could, as is done in many other instances, grandfather those who are already separated and who have been paying? That seems only fair.

Before this legislation comes into effect — or you could even make it earlier by giving notice of it — you could grandfather those who have been living under the regime which allows support payments to be deducted. As long as the payments are fair, you should not change the system mid-way through. I cannot believe you do not agree that to change the regime would be unfair.

Mr. Lefebvre: My understanding of the measures which brought this change of regime is that “no deduction, no inclusion” will apply as of April 1, 1997, only to new agreements.

Senator Jessiman: No, no. Custodial parents will look at the guidelines, compare what they are getting under the old regime, which must be taken as income and see they can get that kind of money tax free. That is not grandfathering at all.

The Chair: The custodial parent does have the option to go back to the courts and ask to be taken into the new guidelines; do they not?

Mr. Lefebvre: Yes.

Senator Bosa: Senator Jessiman indicated that the contributing, non-custodial parent is taxed on the financial transaction. At one point, I believe, it was intimated that that was unfair because now the custodial parent receives the benefit and is not subject to taxation. However, couples who have not split and who have children cannot deduct any moneys for raising their children, so it is equitable.

Senator Jessiman: There is nothing wrong with that part. We have had this regime since 1942. People have been living under it. The courts have determined what they should pay, taking into account income tax, and now they bring along something new. I have no objection to taking away the income tax benefit.

Senator Bosa: I understand that there is a process, a way in which the non-custodial parent can trigger a revision without going through a costly court action.

Senator Cools: We keep referring to the term “enforcement of child support awards.” Many years ago, when this door of going into Revenue Canada’s records was opened, the then Privacy Commissioner appealed to us not to go through it. I

des pensions alimentaires, il est impossible d’atteindre exactement les mêmes enfants qui bénéficiaient auparavant de cette aide et de cette dépense fiscales.

Le sénateur Jessiman: Ne trouvez-vous pas que le gouvernement pourrait, comme cela se fait dans beaucoup d’autres cas, exempter les parents déjà séparés et qui paient bien la pension alimentaire? Ça ne serait que juste, à mon avis.

Avant que ce projet de loi n’entre en vigueur — ou vous pourriez même le faire plus tôt en en donnant préavis — vous pourriez exempter ceux qui étaient assujettis au régime permettant de déduire les paiements de pension alimentaire. Tant que les paiements sont équitables, vous ne devriez pas changer le système à mi-parcours. Je n’arrive pas à croire que vous ne compreniez pas qu’il serait injuste de changer le régime.

M. Lefebvre: D’après ce que je comprends des mesures qui ont provoqué ce changement, le régime de non-déduction/non-inclusion s’appliquera à compter du 1^{er} avril, mais uniquement aux nouvelles ententes.

Le sénateur Jessiman: Non, non. Les parents ayant la garde des enfants examineront les lignes directrices, ils compareront ce qu’ils reçoivent en vertu de l’ancien régime, et qui doit être considéré comme un revenu, et ils constateront qu’ils peuvent recevoir cet argent en franchise d’impôt. On ne peut vraiment pas parler de protection des droits acquis.

La présidente: Les parents qui ont la garde des enfants ont quand même la possibilité de s’adresser de nouveau aux tribunaux pour demander que les nouvelles lignes directrices s’appliquent à eux, n’est-ce pas?

M. Lefebvre: Oui.

Le sénateur Bosa: Le sénateur Jessiman a signalé que la pension alimentaire payée par le parent qui n’a pas la garde des enfants ne sera pas déductible du revenu imposable. Il a affirmé par la suite que cela était injuste, parce que le parent qui a la garde des enfants touchera maintenant la pension alimentaire sans avoir à l’inclure dans son revenu imposable. Mais comme les couples qui ne se sont pas séparés et qui ont des enfants ne peuvent pas déduire quelque montant que ce soit pour élever leurs enfants, cette mesure est donc équitable.

Le sénateur Jessiman: Il n’y a rien à redire à cet égard. Ce régime est en vigueur depuis 1942. Les gens se sont conformés à ses dispositions. Les tribunaux établissaient le montant de la pension à payer en tenant compte de l’impôt sur le revenu, mais voilà qu’on fait entrer quelque chose de nouveau en ligne de compte. Je ne m’oppose pas à ce qu’on retire l’avantage que cela présentait en matière d’impôt sur le revenu.

Le sénateur Bosa: Je crois comprendre qu’il existe un processus, un moyen pour le parent qui n’a pas la garde des enfants d’obtenir une révision sans passer par un recours judiciaire coûteux.

Le sénateur Cools: Nous revenons constamment à l’expression «exécution des ordonnances alimentaires au profit d’un enfant». Il y a plusieurs années, quand on a ouvert la porte du recours aux dossiers de Revenu Canada, le commissaire à la protection de la

believe his premise was that, once the door is opened, it will just keep opening further.

Where is the constitutional authority for Revenue Canada to act as a policing agency?

Mr. Lefebvre: We are not a policing authority. We collect taxes. We have broad powers of access to information to exercise those responsibilities. What we are doing here is sharing a minuscule part of that information.

Senator Cools: Right, that is in the business of enforcement.

Mr. Lefebvre: It is not policing perhaps because this is civil enforcement, but, yes, it is in the business of enforcement.

Senator Cools: That is my whole question. I know you are getting this authority from statutes here and there, but, constitutionally, in a broader sense, from where does Revenue Canada derive that moral authority to act as a policing and enforcement agency? I have been asking this question for a few years, so I understand you do not have an answer.

Mr. Lefebvre: I do not have a thesis on that.

Senator Cools: Precisely.

Chair, a fair amount of work was done on this issue some years ago, and when Revenue Canada began to open its doors in this way, a lot of concern was expressed at the time. Revenue Canada is an instrument for collecting dollars from the taxpayer. As far as I know, our constitutional apparatus never intended that it should be an instrument of enforcement or policing. The whole phenomenon of constantly bestowing on Revenue Canada the authority to do these deeds is something that, sooner or later, we must study seriously, whether it be the National Finance Committee or whomever.

When we put together our report, it should be noted that some members of the Senate committee are concerned about the increasing policing role that Revenue Canada is being asked to take on by statutes of Parliament. Every time I ask this question, I get a similar answer — silence.

Senator Forest: Mr. Lefebvre, questions have been raised about safeguarding the privacy of individuals. Would you care to elaborate on what your department is doing to safeguard the privacy of the files?

Mr. Lefebvre: First and foremost, we are conscious of the privacy of the information we handle and receive. From a practical point of view, the key reason for our heightened consciousness is that we live in a self-assessment regime. We view the confidentiality of information as being most important in order for the self-assessment regime to work properly. The only exceptions are those which are provided by statute. If you look at the list of exceptions, I would say that they are for the higher good. They are for public interest issues. The information is quite contained when it is used for other purposes by other departments.

vie privée de l'époque nous a recommandé de ne pas franchir cette porte, en expliquant qu'une fois entrouverte, elle continuera de s'ouvrir de plus en plus.

La Constitution donne-t-elle à Revenu Canada le pouvoir d'agir comme agence de maintien de l'ordre?

M. Lefebvre: Nous ne sommes pas un organisme de maintien de l'ordre public. Nous percevons les impôts. Nous avons de vastes pouvoirs d'accès à l'information pour exercer ces responsabilités. Ce que nous faisons en l'occurrence, c'est partager une infime partie de cette information.

Le sénateur Cools: C'est exact, cela fait partie du travail d'exécution.

M. Lefebvre: Il ne s'agit pas de maintien de l'ordre public, mais plutôt d'exécution d'ordonnances en matière civile; on peut donc parler effectivement d'un travail d'exécution.

Le sénateur Cools: Voilà toute ma question. Je sais que vous tirez ce pouvoir de diverses lois, mais, sur le plan constitutionnel, dans un sens plus général, d'où Revenu Canada tient-il cette autorité morale pour agir comme organisme de maintien de l'ordre public et d'exécution d'ordonnances? Comme je pose la question depuis quelques années, je dois donc comprendre que vous n'avez pas de réponse.

M. Lefebvre: Je n'ai pas de thèse à ce sujet.

Le sénateur Cools: Exactement.

Madame la présidente, on a consacré pas mal de travail à cette question il y a quelques années, et lorsque Revenu Canada a commencé à ouvrir sa porte de cette façon, cela a suscité beaucoup d'inquiétudes. Revenu Canada est un organisme chargé de percevoir l'argent des impôts auprès des contribuables. Que je sache, notre loi constitutionnelle n'a jamais prévu qu'il devienne un instrument d'exécution d'ordonnances ou de maintien de l'ordre public. Tôt ou tard, il nous faudra étudier, au comité des finances nationales ou ailleurs, cette habitude que l'on a prise de conférer à Revenu Canada le pouvoir d'accomplir ces tâches.

Quand nous élaborerons notre rapport, il faudrait y signaler que certains membres du comité s'inquiètent de ce rôle accru de maintien de l'ordre public dont Revenu Canada est chargé par les lois du Parlement. Chaque fois que je pose cette question, j'obtiens la même réponse, un silence.

Le sénateur Forest: Monsieur Lefebvre, on a posé des questions au sujet de la protection de la vie privée des personnes. Auriez-vous l'obligeance de nous dire ce que fait votre ministère pour protéger la confidentialité des dossiers?

M. Lefebvre: Tout d'abord, nous sommes bien conscients du caractère confidentiel de l'information que nous recevons et traitons. D'un point de vue pratique, notre souci de confidentialité s'explique surtout par le fait que nous fonctionnons selon un régime d'auto-cotisation. Il est très important d'assurer la confidentialité de l'information pour que le régime d'auto-cotisation fonctionne bien. Les seules exceptions sont celles que prévoit la loi. Si vous examinez la liste des exceptions, vous constaterez qu'elles existent pour le bien supérieur du pays. Elles portent sur des questions d'intérêt public. L'information est

Senator Forest: You are quite confident, then, that there are sufficient safeguards to protect the files of the individuals to which other departments have access.

Mr. Lefebvre: First, the penalties contained in both the Criminal Code and the Income Tax Act are serious. There is one which provides for five years in jail if it is breached. With each department that we share information, we have a specific agreement. It is explicit in that it obliges the department to use the information only for the purposes provided in the statute.

Senator Forest: Has your experience over the years been positive?

Mr. Lefebvre: It has been excellent in terms of other departments and the provinces.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: When we decided that we wanted to hear from more witnesses, we were told that this would present a major problem for the government if it wanted to enforce this measure for the 1997-1998 fiscal year. The measures set out in the legislation would not take effect. Does this present any problems for you from a fiscal standpoint? We are not delaying for the fun of it. There are other bills to which we could turn our attention. We felt that we did not have all the information we needed. Does this create a practical problem for you?

Mr. Lefebvre: The practical problem is this: the budgetary measures which would allow the switch from one tax deduction system to another have already been adopted. We have drawn up a form for April 1. Both spouses can apply to switch over to the new system. When you are dealing with 300,000 potential clients, you can understand that communication problems do arise. It is important to give out sound, clear information and it can take quite some time to contact 300,000 people, explain the situation clearly to them, answer their questions, train our staff and so forth.

We have put off contacting our 300,000 potential clients who require this information to make an enlightened decision on April 1. We have put off contacting them until legislation is in place, because this is a package.

Senator Lavoie-Roux: This does not stop you from taking action. Whether the legislation passes with or without amendments, this will not create any problems for you in 1997-1998.

Mr. Lefebvre: The earlier the legislation passes, the better. I have not looked at the number of days we would need. We would like to contact people before April 1, 1997 and give them an opportunity to ask all the necessary questions in order to make an enlightened decision. We have to supply a form, send it back to the department and so forth.

Senator Lavoie-Roux: This gives you until mid March 1997.

très limitée quand elle est utilisée à d'autres fins par d'autres ministères.

Le sénateur Forest: Vous êtes donc tout à fait persuadé qu'il existe suffisamment de sauvegardes pour protéger la confidentialité des dossiers individuels auxquels d'autres ministères ont accès.

M. Lefebvre: Tout d'abord, le Code criminel et la Loi de l'impôt sur le revenu prévoient de lourdes sanctions. L'une d'elles consiste en cinq années de prison en cas d'infraction. Nous avons des ententes particulières avec chacun des ministères avec lesquels nous partageons de l'information. Elles obligent explicitement le ministère à utiliser l'information uniquement aux fins prévues par la loi.

Le sénateur Forest: Votre expérience au fil des années a-t-elle été positive?

M. Lefebvre: Elle a été excellente en ce qui regarde les autres ministères et les autres provinces.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Nous nous sommes fait dire quand on a décidé d'entendre plus de témoins, que ceci causerait une grande difficulté au gouvernement pour mettre la mesure en application pour l'année fiscale 1997-1998. Cela vous empêcherait de prendre les mesures prévues par la loi. Est-ce que ceci vous empêche au plan fiscal? On ne retarde pas pour le plaisir de retarder. On a d'autres projets de loi pour s'intéresser. On trouvait qu'on n'avait pas toute l'information nécessaire. Est-ce que cela vous crée un problème pratique?

M. Lefebvre: Le problème pratique est le suivant: les mesures budgétaires pour passer d'un régime fiscal de déductions à l'autre, d'un plan à l'autre, sont déjà adoptées. Nous avons élaboré une formule pour le 1^{er} avril. Les deux conjoints peuvent nous demander de passer au nouveau régime. Quand vous avez 300 000 clients potentiels, vous pouvez comprendre les difficultés de communication, de la bonne information, claire, cela est important et cela peut prendre un peu de temps pour rejoindre les 300 000 personnes et bien leur expliquer la situation, répondre à leurs questions, entraîner notre personnel et tout cela.

Nous avons retardé notre communication avec nos 300 000 clients potentiels qui ont besoin de cette information pour prendre une décision éclairée le 1^{er} avril. Nous ne voulons pas communiquer avec eux sans savoir qu'on a une loi en place parce que le tout vient ensemble.

Le sénateur Lavoie-Roux: Cela vous permet encore d'agir. Si la loi est adoptée avec ou sans amendement, cela ne vous crée pas de problème en 1997-1998.

M. Lefebvre: Le plus tôt est le mieux. Je n'ai pas regardé le nombre de journées nécessaires. On voudrait communiquer avec les gens avant le 1^{er} avril 1997 et avoir une chance de leur donner l'occasion de poser les questions nécessaires pour prendre une décision éclairée. Il faut fournir une formule et la retourner au ministère, et cetera.

Le sénateur Lavoie-Roux: Cela vous donne jusqu'à la mi-mars 1997.

Mr. Lefebvre: Earlier than that, if possible.

Senator Lavoie-Roux: Tomorrow would be better still. This will not impede enforcement, if the bill is adopted.

Mr. Lefebvre: We will make due with what we have. People are going to feel rushed. They will not have a great deal of time to make their decisions. We will have to contact the 300,000 clients immediately.

[English]

The Chair: I wish to thank you for coming before the committee this morning. It was important for us to hear your side of this issue.

We now have with us from the Ottawa Association of Family Mediators Ms Connie Renshaw who is a family mediator.

Ms Connie Renshaw, Ottawa Association of Family Mediators: Madam Chair, I sent to you a concise brief in the hope that it would put forward my thoughts succinctly and elicit questions from you and members of the committee. Much of what I have to say is based on my own experience, my own way of seeing things and the result of having worked with at least 500 families over 15 years.

Unfortunately, I do not have a great deal of research material to present to you. There is some available throughout North America and in some other countries, such as England and Australia. However, it would take quite a bit of time to put it all together. I am a practitioner earning money and, as such, my time to do that kind of research is limited. Hopefully, my remarks will kindle in your committee some desire to do that research because it is the kind of research that is not available here in Canada. We are lagging behind in this field.

I should like to give an example of what happens when a separation occurs. For instance, for whatever reasons, a couple decides that they will separate. Almost the first thing they do is say, "I am going to my lawyer." They are angry and upset. They have not resolved at all why they are separating. They are simply upset and have decided that they will now separate and go to their respective lawyers.

The language their lawyers use with them comes directly from the Divorce Act. It is demeaning and puts them immediately into an atmosphere of conflict. They are told that they can have custody or that they will have to push for access. They are not told that they are parents and that they have rights and responsibilities to their children. Instead, immediately, they are faced with one getting custody — the winner — and the other not getting custody — the loser. The losing prize is access, whatever that may be. Immediately, the hackles go up.

Picture that part of the reason for separating is that one of the parties has had an affair, or perhaps even has a child with another person and is ready to enter into another relationship. If that is the

M. Lefebvre: Avant si possible.

Le sénateur Lavoie-Roux: Si c'était demain, cela serait encore mieux. Cela ne deviendra pas un obstacle à l'application si ceci est adopté.

M. Lefebvre: On va faire avec ce que l'on a. Les gens vont se sentir bousculés. Ils n'auront pas beaucoup de temps pour prendre leurs décisions. On va immédiatement communiquer avec les 300 000 clients.

[Traduction]

La présidente: Je tiens à vous remercier de vous présenter devant le comité ce matin. Il était important pour nous de connaître votre point de vue sur la question.

Nous entendrons maintenant la porte-parole de la Ottawa Association of Family Mediators, Mme Connie Renshaw, médiatrice familiale.

Mme Connie Renshaw, médiatrice familiale, Ottawa Association of Family Mediators: Madame la présidente, je vous ai envoyé un bref mémoire pour vous exposer mes réflexions de façon succincte et susciter des questions chez vous et chez les membres du comité. Une bonne partie de ce que j'ai à dire vient de ma propre expérience, de ma façon de voir les choses, et résulte de mon travail auprès de 500 familles au moins en 15 ans.

Je n'ai malheureusement pas beaucoup de matériel de recherche à vous présenter. On peut en trouver partout en Amérique du Nord et dans certains autres pays, comme l'Angleterre et l'Australie. Il faudrait cependant beaucoup de temps pour tout rassembler. Comme je travaille comme médiatrice pour gagner ma vie, le temps dont je dispose pour effectuer ce genre de recherche est limité. J'espère que mon témoignage devant votre comité fera naître chez vous le désir d'effectuer cette recherche, car c'est le genre de recherche qui n'est pas disponible ici au Canada. Nous tirons de l'arrière dans ce domaine.

Je voudrais vous donner un exemple de ce qui se passe quand une séparation se produit. Par exemple, un couple décide de se séparer pour telles ou telles raisons. Pratiquement la première chose que font ces conjoints, c'est de dire: «Je vais consulter mon avocat.» Ils sont en colère. Ils n'ont pas du tout déterminé pour quelles raisons ils se séparent. Ils sont tout simplement fâchés; ils ont décidé qu'ils allaient maintenant se séparer et consulter leurs avocats respectifs.

Le langage que leurs avocats utilisent avec eux vient directement de la Loi sur le divorce. Les mots ont un caractère avilissant et les plongent immédiatement dans un climat de conflit. L'avocat leur dit qu'ils peuvent avoir la garde des enfants ou qu'ils devront se battre pour avoir accès aux enfants. Il ne leur dit pas qu'ils sont des parents et qu'ils ont des droits et des responsabilités à l'égard de leurs enfants. Non, ils sont placés immédiatement devant deux éventualités: l'un aura la garde des enfants — le gagnant — et l'autre non — le perdant. Le prix de consolation sera l'accès aux enfants, quoi que ce soit qu'on entende par là. La colère monte immédiatement.

Imaginez-vous que la séparation est motivée en partie par le fait que l'un des conjoints a eu une liaison, ou a peut-être même un enfant avec une autre personne et est prêt à entrer dans une autre

situation, then those words about custody can only bring out the pain of the unresolved things that exist between them. How much more likely is it then for someone to say, "I will fight for every penny I get because there is no damn way that person, who will have the other child, will have money for that." Or, "There is no damn way my ex-wife will bring up a child with someone else who has more money than I do and who will also have money to go to the opera and do all kinds of things when I will not, and I am being left behind."

I am speaking from the level of feelings because that is where people are at. However, the language they get from their lawyers — and I am not putting down lawyers — is that they will or will not get custody or access. Access is not one of those things that comes easily. You have to fight for it. You may even have to go to court to get as much as you really want.

Because of our statutes there is no talk in lawyers' offices about the needs of children, except at the level of money. "How much can you afford to give?" It is all in terms of money. There is no talk about the needs of the children. Instead, these questions are asked: How much time do they need from each parent? What kinds of activities should they be involved in? What kinds of activities were they involved in before the separation and which they will have to drop because everyone has less money? How much money will be spent for clothes? Who will have the responsibility of buying the clothes? How much money does it take to feed children? Who will have the responsibility for buying and preparing the food or for cleaning up? What about books, going to the movies, learning to swim? Who does it? Who pays for it? How does it get handled?

In intact families, they discuss those things. They make decisions and sacrifices in order to allow children those things, to help bring them up. Separated families do not talk about such things very much, unless they happen to go to a family mediator, most of whom consider them the primary issues. If a family mediator is not consulted, these issues are usually discussed in terms of who can prepare the best budget and who has the most money to pay.

While I respect what you are doing in terms of the financial issues, because that is very much needed — I am not idealistic enough to believe there are not those who need that kind of enforcement — we are doing a disservice to parents who are separating or divorcing by giving them language to fight, rather than encouraging them to talk, discuss and make decisions. Separated or divorced parents must know that they can change their decisions as time goes on, involve their children, and that the decisions they make regarding their children are decisions that may may be appropriate, correct and meet all their needs at the moment, but also that they are decisions that may have to be reviewed and changed over time, as in intact families. I think that the language of the bill could be changed to reflect that situation. It has been done so in a number of jurisdictions.

relation conjugale. Dans ces conditions, les mots utilisés en matière de garde d'enfants ne peuvent que faire éclater la douleur des motifs de conflit non résolus existant entre eux. Il est donc d'autant plus probable que quelqu'un dira: «Je vais me battre pour arracher tout l'argent que je peux, parce qu'il n'est absolument pas question que cette personne, qui aura l'autre enfant, ait de l'argent pour ça.» Ou bien, «Il n'est absolument pas question que mon ex-femme élève un enfant avec quelqu'un d'autre qui a plus d'argent que moi et qui aura aussi les moyens d'aller à l'opéra et de faire toutes sortes de choses tandis qu'on me laisse derrière.»

Je parle au niveau des sentiments, parce c'est à ce niveau que les gens se placent. Cependant, ce qu'ils entendent de la part de leurs avocats — que je ne veux en rien rabaisser — c'est qu'ils obtiendront ou non la garde des enfants ou l'accès. L'accès n'est pas quelque chose qui vient facilement; il faut se battre pour l'obtenir. Il faudra peut-être même s'adresser aux tribunaux pour avoir un droit d'accès aussi généreux qu'on le souhaite vraiment.

À cause de nos lois, on ne parle pas des besoins des enfants dans les études d'avocats, sauf au niveau pécuniaire: «Combien avez-vous les moyens de payer?» Tout est en termes d'argent. Il n'est pas question des besoins des enfants. Voici plutôt les questions que l'on pose: de combien de temps ont-ils besoin de la part de chacun des parents? À quels genres d'activités devraient-ils participer? À quels genres d'activités participaient-ils avant la séparation, et quelles sont celles qu'il leur faudra abandonner puisque chacun des parents a moins d'argent? Combien d'argent dépensera-t-on pour les vêtements? Qui sera chargé de les acheter? Combien d'argent faut-il pour nourrir des enfants? Qui sera chargé d'acheter et de préparer la nourriture, ou de faire le ménage? Et pour les livres, les sorties au cinéma, les cours de natation? Qui s'en charge? Qui paie? Comment procède-t-on?

Dans les familles intactes, les parents discutent de ces questions. Ils prennent des décisions et font des sacrifices pour que les enfants puissent bénéficier de tout ça, pour contribuer à leur développement. Dans les familles séparées, les parents ne parlent pas beaucoup de ces questions, à moins de s'adresser à des médiateurs familiaux, dont la plupart jugent ces questions essentielles. Faute de consulter un médiateur familial, ces questions sont habituellement abordées sous l'angle de celui qui peut établir le meilleur budget et qui a le plus d'argent pour payer.

Je respecte ce que vous faites en ce qui a trait aux questions d'argent, car il s'agit d'un aspect essentiel et je ne suis pas idéaliste au point de croire qu'il n'existe pas de mauvais payeurs à l'égard desquels ces mesures d'exécution s'imposent, mais nous rendons un mauvais service aux parents qui se séparent ou qui divorcent en leur donnant des mots pour se battre au lieu de les encourager à se parler, à discuter et à prendre des décisions. Les parents séparés ou divorcés doivent savoir qu'ils peuvent modifier leurs décisions à mesure que le temps passe et faire intervenir leurs enfants, et que les décisions qu'ils prennent concernant leurs enfants sont des décisions qui peuvent être appropriées, correctes et qui répondent à tous leurs besoins à un moment donné, mais aussi des décisions qu'il faudra peut-être réexaminer et modifier avec le temps, comme dans les familles intactes. On pourrait donc

Many states in the U.S., as well as the countries of England and Australia, for instance, have gone in this direction, and I think it is time Canada started to do address this issue. This is an opportunity. I speak from my heart. Ask any questions you would like.

The Chair: How do you think we could instil in these couples the fact that they should talk to a family mediator before they talk to a lawyer?

Ms Renshaw: Under the Divorce Act, the first thing that a lawyer is supposed to recommend to people after they have given them some consultations about their rights under the law is that they go to mediation. It is time that something more was done to make that happen, because it is not happening nearly enough, and the lawyers will tell you that themselves.

Senator Cohen: First, when I read your presentation, you really captured me. I am neither a sociologist nor a lawyer; I am an average Canadian. You are talking about the real world. I think you make some valid suggestions. I have asked before about mediation. I believe in mediation tremendously because not only are adversarial situations lessened, but the whole conflict or war is somehow dissipated when you are lucky enough to enter into the process.

I see that you recommend that promotional material be prepared clarifying the role of parents after separation and made available and that an advertising campaign be initiated to promote a positive view of parenting. Those two recommendations, if this imperfect bill is adopted, should go hand in hand with what you are suggesting with regard to change in language. It is something we should have looked at 20 years ago. Changing the language will not affect the intent of the government. It should not be controversial, because the present language does create an atmosphere of conflict. I just wanted to let you know.

Ms Renshaw: The recommendations are intended to support what I have said. Just so you know, in the Ottawa area the family mediators, comprising both those with a law background and those with a family dynamics background, have for the past eight, nine years, developed a six-week course that is delivered twice a year called "The Separation and Divorce Experience." This course is precisely to help separating families understand what the process is like, what the implications are and what might happen if they decide one thing or another. However, it is not enough. It is all done voluntarily. We are all tired. There is a very small group of us who do this regularly.

Senator Cohen: It is scary, too.

Ms Renshaw: It is and it needs to be done more frequently. It needs to be advertised, and we do not have the money to advertise at such a level that the general public will come out.

modifier le libellé du projet de loi pour refléter cette situation. Cela s'est fait ailleurs dans le monde.

Plusieurs États des États-Unis, ainsi que des pays comme l'Angleterre et l'Australie, par exemple, se sont engagés dans cette voie, et il est temps que le Canada commence à s'attaquer à ce problème. Nous tenons en l'occurrence une bonne occasion de le faire. Je vous incite à le faire du fond du coeur. Vous pouvez poser toutes les questions que vous voulez.

La présidente: Comment pensez-vous que nous pourrions faire comprendre à ces couples qu'ils devraient s'adresser à un médiateur familial avant de consulter un avocat?

Mme Renshaw: Aux termes de la Loi sur le divorce, la première chose qu'un avocat est censé recommander aux gens après les avoir informés des droits que leur reconnaît la loi, c'est de recourir à la médiation. Il est temps de faire quelque chose de plus pour que cela se fasse, parce que cela ne se fait pas assez, comme les avocats vous le diront eux-mêmes.

Le sénateur Cohen: Pour commencer, j'ai été vraiment conquise à la lecture de votre mémoire. Je suis ni sociologue ni juriste, mais une Canadienne ordinaire. Vous parlez du monde réel. Vous faites des suggestions valables. Je me suis déjà informée au sujet de la médiation. Je crois énormément en la médiation, car non seulement elle contribue à atténuer les situations de confrontation, mais tout le conflit s'en trouve en quelque sorte dissipé quand on a la chance d'entrer dans ce processus.

Je vois que vous recommandez de préparer et de diffuser un document visant à clarifier le rôle des parents après la séparation et de lancer une campagne de publicité pour promouvoir une conception positive du rôle de parent. Si l'on devait adopter ce projet de loi imparfait, ces deux recommandations devraient aller de pair avec les changements que vous proposez d'apporter à la terminologie. Nous aurions dû examiner cet aspect il y a 20 ans. Modifier la terminologie n'aura pas d'incidence sur l'objet poursuivi par le gouvernement. Les termes ne devraient pas prêter à controverse, car les termes actuels créent un climat de conflit. Je tenais simplement à vous le faire savoir.

Mme Renshaw: Les recommandations viennent appuyer ce que j'ai dit. Pour votre information, dans la région d'Ottawa, les médiateurs familiaux, réunissant aussi bien ceux qui ont une formation en droit que ceux qui ont une formation en dynamique familiale, ont élaboré depuis huit ou neuf ans un cours de six semaines intitulé «The Separation and Divorce Experience» qui est donné deux fois par année. Ce cours vise précisément à aider les conjoints qui se séparent à comprendre en quoi consiste le processus, quelles en sont les conséquences et ce qui pourrait arriver s'ils prenaient telle ou telle décision. Cela n'est cependant pas suffisant. Tout cela se fait sur une base bénévole. Nous sommes tous fatigués. Nous sommes un tout petit nombre à le faire régulièrement.

Le sénateur Cohen: C'est angoissant également.

Mme Renshaw: Ça l'est, et il faut que ces cours se donnent plus fréquemment. Il faut leur faire de la publicité, mais nous n'avons pas l'argent nécessaire pour leur en faire à tel point que le public en général en fasse la demande.

The family mediators with the family dynamics background are developing right now, in partnership with three family service agencies here in the Ottawa-Carleton area, a program for separating parents that, I hope, will be able to be presented every three to four months. Again, this will help parents understand the import of their decisions. These are all useful and helpful measures. It would be really great if there were language to support what we are doing to help parents and also if there were some campaign that educated them to the need to get that kind of information before making decisions.

I do not know if I answered your question, because you were asking about how and what kinds of things to do.

Senator Forest: I would certainly second what Senator Cohen has said with respect to your brief and with respect to mediation. I speak from the background of having two divorced children who, through counselling and mediation, were able to come to amicable and fair settlements. The family has become enriched with a large, extended and blended family.

I would certainly agree on your third and fourth recommendations.

With respect to changes in language, especially with regard to custodial and non-custodial parents, we have heard a number of negative reactions, and many of us have reacted negatively as well.

Do you have any concrete or usable recommendations for changing those two terms that might seem less pejorative and more in keeping with lending a more positive image to both parents?

Ms Renshaw: Language with phrases like "parent," "parenting," "parenting plans" and "residential parent" needs to be used instead of "custody," "access" or "custodial" and "non-custodial."

The custodial aspect, as we have been talking about, tends to make parents believe they own a bag of potatoes. I have dealt with adults whose parents separated when they were children. When they had read all the information and packages of paper on the divorce, they reacted so negatively, even as adults, to the realization that they had been almost sold to one parent and that the other parent was off to the side.

The language of "custody," "access," "custodial" and "non-custodial" is not useful for parents who are facing separation.

Senator Forest: You would suggest the term "residential parents" for the one who is now considered custodial. What term would you suggest for the one who is non-custodial? There does

Les médiateurs familiaux possédant une formation en dynamique familiale sont en train de mettre au point, en association avec trois organismes de services aux familles de la région d'Ottawa-Carleton, un programme à l'intention des parents en instance de séparation que l'on pourra, je l'espère, offrir à tous les trois ou quatre mois. Je le répète, cela aidera les parents à comprendre l'importance de leurs décisions. Ce sont toutes là des mesures utiles et d'un grand secours. Ce serait vraiment formidable si l'on avait dans la loi des termes qui viennent appuyer ce que nous faisons pour aider les parents et si l'on menait également une campagne pour les sensibiliser à la nécessité d'obtenir ce genre d'information avant de prendre des décisions.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, parce que vous demandiez quel genre de choses on pourrait faire et comment.

Le sénateur Forest: Je pourrais certainement réitérer ce que le sénateur Cohen a dit au sujet de votre mémoire et au sujet de la médiation. Pour situer le contexte de mes observations, je dirai que j'ai deux enfants divorcés qui ont pu, grâce au counselling et à la médiation, parvenir à des règlements à l'amiable et équitables. Ma famille s'est enrichie en devenant une grande famille élargie et reconstituée.

Je suis certainement d'accord avec vos troisième et quatrième recommandations.

Quant aux changements terminologiques, en ce qui concerne surtout le parent qui a la garde des enfants et celui qui n'en a pas la garde, nous avons entendu un certain nombre de réactions négatives, et nous avons été plusieurs à réagir négativement nous aussi.

Avez-vous des recommandations concrètes ou réalisables à faire pour remplacer ces deux expressions par d'autres qui pourraient paraître moins péjoratives et donner une image plus positive aux deux parents?

Mme Renshaw: Il faudrait utiliser des expressions comme «parent», «rôle de parent», «plans d'éducation des enfants» et «parent à domicile» au lieu de «garde des enfants», «droit d'accès» ou «parent ayant la garde des enfants» et «parent n'ayant pas la garde des enfants».

La concept de garde, d'après la façon dont nous en parlons, donne aux parents l'impression qu'ils possèdent un sac de pommes de terre. J'ai eu affaire à des adultes dont les parents s'étaient séparés lorsqu'ils étaient enfants. Après avoir lu toute l'information et la documentation sur le divorce, ils ont réagi très négativement, même en tant qu'adultes, en se rendant compte qu'ils avaient pratiquement été vendus à un des parents tandis que l'autre était réduit à un rôle marginal.

Les expressions «garde des enfants», «droit d'accès», «parent ayant la garde des enfants» et «parent n'ayant pas la garde des enfants» ne sont pas utiles pour les parents en instance de séparation.

Le sénateur Forest: Vous suggérez l'expression «parent à domicile» pour celui dont on dit maintenant qu'il a la garde des enfants. Quelle expression suggérez-vous pour celui qui n'en a pas

need to be some kind of differentiation so people know who we are talking about.

Ms Renshaw: There does need to be some kind of differentiation for some families, particularly those who have one parent who is not interested in parenting, you are absolutely correct. I do not believe there needs to be that kind of differentiation between parents. They are parents for life. They are parents.

Senator Forest: I quite appreciate that, but we are dealing with access and custody.

Ms Renshaw: When I am writing up a memorandum of parenting agreement, which is part of my job, I have to deal with all those issues, including who has the children most of the time. Rather than dealing strictly with custody, we deal with the issue of who has the children most of the time due to reasons of education, health, employment and so on. We simply talk about how the parents will cooperate and share responsibility for the children. The one who has the children most of the time gets the title of "residential parent" or sometimes "primary parent." The other parent is called the parent in residence, and that is whichever parent the children are in residence with at the time. Generally, we say that one parent is the residential parent and has this amount of time and the responsibilities that go with that title, and the other parent is the parent in residence for the rest of the time, and usually that is very carefully laid out.

In England they use the terms "residential parent" and "non-residential parent." I do not like to use that last term because I do not think anyone is ever a non-person, and we should stay away from that language.

It is difficult, and perhaps if we sat around and discussed it a bit more we could come up with something better, but the term "custody" is not useful at all. It would be better to use a phrase that, while descriptive, may need to be changed again than a phrase that is really not descriptive of the family situation.

The Chair: That is interesting.

Senator Jessiman: The proposed guidelines do not take into account the custodial parent's income. They are based on the non-custodial parent's income, and the reason, we are told, is that if the custodial parent's income increases, the child will automatically benefit. The government also tells us, in attempting to explain why only the non-custodial parent's income should be taken into account, that the standards of living of the child and the custodial parent are inseparable because the child is residing in his or her household.

Now, that is true. If they are inseparable, and if the non-custodial parent makes more money, he or she — it is usually he — has to pay more to the custodial parent. That does benefit the child, but it also benefits the spouse. By handing that increased

la garde? Il faut qu'il existe une certaine différenciation pour que l'on sache de qui on parle.

Mme Renshaw: Il faut qu'il existe une certaine différenciation pour certaines familles, surtout pour celles dont un des parents n'est pas intéressé à jouer le rôle de parent, vous avez absolument raison. Je ne crois pas qu'une telle différenciation s'impose entre les parents comme tels, car ils restent des parents pour la vie.

Le sénateur Forest: Je comprends bien cela, mais nous parlons de droit de visite et de garde des enfants.

Mme Renshaw: Quand je rédige un protocole d'entente sur l'éducation des enfants, ce qui fait partie de mon travail, je dois aborder toutes ces questions, y compris celle de savoir qui a les enfants la plupart du temps. Au lieu de parler strictement de la garde des enfants, nous cherchons à établir quel parent a les enfants la plupart du temps en fonction de facteurs comme l'éducation, la santé, l'emploi et ainsi de suite. Nous cherchons simplement à établir comment les parents vont coopérer et partager la responsabilité à l'égard des enfants. Le parent qui a les enfants la plupart du temps reçoit le titre de «parent à domicile» ou parfois de «parent principal». L'autre parent est appelé le parent en résidence: il s'agit de l'un ou l'autre parent avec lequel les enfants habitent à un moment donné. En général, nous disons qu'un parent est le parent à domicile et, à ce titre, s'occupe des enfants durant tant de temps et se charge de certaines responsabilités, tandis que l'autre est le parent en résidence pour le reste du temps, selon des modalités habituellement très bien établies.

En Angleterre, on utilise les expressions «residential parent» (parent à domicile) et «non-residential parent», mais je n'aime pas utiliser cette dernière expression, car je ne pense pas qu'on puisse désigner quelqu'un par la négative, et nous devrions nous abstenir de ce genre de terminologie.

C'est difficile; si nous nous réunissions pour en discuter davantage, nous pourrions peut-être trouver quelque chose de mieux, mais l'expression «garde des enfants» n'est absolument pas utile. Il serait préférable d'utiliser une expression qui, bien que descriptive, pourrait avoir besoin d'être modifiée de nouveau, au lieu d'une expression qui n'est vraiment pas descriptive de la situation familiale.

La présidente: C'est intéressant.

Le sénateur Jessiman: Les lignes directrices proposées ne tiennent pas compte du revenu du parent qui a la garde de l'enfant. La pension alimentaire est calculée selon le revenu du parent qui n'en a pas la garde et cela, nous dit-on, parce que si le revenu du parent qui en a la garde augmente, l'enfant en bénéficiera automatiquement. En essayant d'expliquer pourquoi il faudrait tenir compte uniquement du revenu du parent qui n'a pas la garde de l'enfant, le gouvernement soutient également que le niveau de vie de l'enfant et celui du parent qui en a la garde sont inséparables puisque l'enfant habite au domicile de ce dernier.

C'est effectivement vrai. S'ils sont inséparables, et si le parent qui n'a pas la garde de l'enfant gagne plus d'argent, il ou elle — et le plus souvent il — doit payer davantage au parent qui en a la garde. Cela profite à l'enfant, mais cela profite également à

income over to the custodial parent, and not taking into account her income, she is getting a spousal benefit, and that is just not fair.

I practised law and while I did not do this kind of work, I had some involvement with others who did. We always took into account both parents' incomes when they separated. Has that not been the case in your 15 years of experience?

Ms Renshaw: Yes.

Senator Jessiman: Do you not think that they should continue to take both into account?

Ms Renshaw: My impetus for being here is not to discuss the small percentage of parents who need a lot of control and enforcement.

Senator Jessiman: You are talking about the ones who do not pay.

Ms Renshaw: Yes, the ones who do not pay, who have no intention of paying, who could not care less about kids. These are people who feel they were badly treated, and they are not interested in paying. I am not judging them in any way whatsoever. I am simply saying they are a minute number, and let us put them aside for a moment please. Let us look at the majority of people who separate. Out of that group, a majority never go to lawyers, never go to court. A majority of them decide to separate, and they set things up for themselves. Somewhere down the road, when they decide that they want to get remarried, they apply for and get their divorce. I know a great number of people who have done that. Their numbers are much greater than those who go to their lawyers and begin some kind of court proceeding.

There is a third group, those who are in need of assistance, for whatever reasons. Perhaps they do not have extended family support. They are not able to access the kind of support they need to discuss what to do and to make decisions on their own. They need assistance. They need legal assistance, and I think they need family mediation assistance. Within that group of people, the great majority require mediation assistance not because they do not want to pay child support for their children. They may be angry that their spouses may benefit from the support because they have all kinds of unresolved feelings, and they cannot get beyond that because of the language. They become stuck on the fact that their money will affect the other spouse. Sure it affects the other spouse, but that cannot be avoided.

Senator Jessiman: It should work both ways.

Ms Renshaw: It does work both ways.

Senator Jessiman: If the custodial parent gets an increase in salary, should that not also be taken into account? There are many more women working and the income gap is closing.

Ms Renshaw: That is right.

l'ex-épouse. En versant cette pension accrue au parent qui a la garde de l'enfant sans tenir compte de son revenu à elle, cette dernière obtient l'équivalent d'une pension au profit d'un époux, ce qui n'est tout simplement pas juste.

J'ai pratiqué le droit et même si je ne me suis pas occupé de ce genre de question, j'ai eu à traiter avec d'autres qui s'en occupaient. Nous avons toujours pris en compte les revenus des deux parents qui se séparaient. Cela n'a-t-il pas été le cas pour vous pendant vos 15 années de pratique?

Mme Renshaw: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ne pensez-vous pas qu'on devrait continuer de prendre les deux en compte?

Mme Renshaw: Je ne suis pas venue ici pour parler du faible pourcentage de parents qui ont besoin de beaucoup de contrôle et de mesures d'exécution.

Le sénateur Jessiman: Vous voulez dire ceux qui ne paient pas.

Mme Renshaw: Oui, ceux qui ne paient pas, qui n'ont aucunement l'intention de payer et dont les enfants sont le moindre de leurs soucis. Ce sont ceux qui estiment avoir été traités injustement, et ils ne sont pas intéressés à payer. Je ne porte absolument aucun jugement à leur égard. Je dis simplement qu'ils constituent un groupe infime dont il faudrait faire abstraction pour le moment. Considérons la majorité des gens qui se séparent. Une majorité d'entre eux ne recourent jamais aux avocats ni aux tribunaux. Ils décident de se séparer et fixent les conditions par eux-mêmes. Plus tard, quand ils veulent se remarier, ils demandent le divorce. Je connais un grand nombre de gens qui ont fait cela. Ils sont beaucoup plus nombreux que ceux qui consultent leur avocat et intentent une action en justice.

Il existe un troisième groupe, ceux qui ont besoin d'aide, pour quelque raison que ce soit. C'est peut-être parce qu'ils n'ont pas beaucoup de soutien familial, ou bien ils n'ont pas accès au genre de soutien dont ils ont besoin pour discuter de ce qu'ils doivent faire et prendre eux-mêmes des décisions. Ils ont besoin d'aide. Ils ont besoin d'aide juridique, et je pense qu'ils ont besoin d'aide en matière de médiation familiale. La grande majorité des gens de ce groupe ont besoin de la médiation familiale, mais pas parce qu'ils ne veulent pas payer de pension alimentaire pour leurs enfants. Ils sont peut-être furieux que leur ex-épouse bénéficie de la pension alimentaire parce qu'ils sont en proie à des conflits affectifs non réglés et ne sont pas capables de surmonter cette difficulté à cause de la terminologie utilisée en l'occurrence. Ils restent bloqués sur le fait que leur argent profitera à l'autre conjoint. C'est bien sûr qu'il profite à l'autre conjoint, mais c'est inévitable.

Le sénateur Jessiman: Cela devrait fonctionner dans les deux sens.

Mme Renshaw: Cela fonctionne effectivement dans les deux sens.

Le sénateur Jessiman: Si le parent qui a la garde de l'enfant obtient une augmentation de salaire, ne devrait-on pas en tenir compte également? Il y a beaucoup plus de femmes sur le marché du travail, et l'écart entre les revenus se referme graduellement.

Mme Renshaw: C'est exact.

Senator Jessiman: Surely, if it costs X number of dollars to maintain those children and if one gets an increase, that parent should pay a little more and the other one should pay a little less regardless of the percentage when they started out.

Ms Renshaw: That happens all the time.

Senator Jessiman: Under these guidelines, an increase for the custodial parent will not be taken into account, and that is the problem.

Ms Renshaw: I have looked at those guidelines but I have not asked the opinions of lawyers about it, so I cannot speak to that aspect. The only thing I have been told by lawyers is that they are concerned that judges may take the suggested maximum as the absolute maximum, that it will be the limit. Perhaps that addresses your concern.

However, if we are working with that group of people who are upset and angry but who want to do something for their children and are looking for direction, I think they should be able to go somewhere where they could talk about what is bothering them, why they are so upset about money, and what they want that money to do for their children. In that way, I believe they would be able to come up with an agreement that will not only suit them now but will have in it the seeds for further change, such as the kind of change that you are describing.

I see that happening in family mediation. People come to us and talk about their problems and work out an agreement, and then years later, when circumstances change, they come and say, "We received so much help three years ago that we think we can work this out on our own, but we want to be safe so we want to discuss it with you." They talk precisely about those changes of circumstances.

Senator Jessiman: When you are talking to people in the course of your mediation efforts, you do take into account the financial position of both parties.

Ms Renshaw: I do not take it into account as a family mediator. I am a neutral third person.

Senator Jessiman: However, you have to know the facts.

Ms Renshaw: They know the facts. The people who are coming in to discuss this with us know the facts.

Senator Jessiman: They take into account both incomes.

Ms Renshaw: Yes, they do.

Senator Jessiman: What I am telling you now is if we change this law and they come to you — and you are bound by the law as they are bound by the law — they will only take into account the income of the non-custodial parent. I say that is wrong. It takes away from the whole philosophy of the initial concept.

Ms Renshaw: If it goes to court, that is true. It also does not say that the law matters little to people who are deciding what to do for themselves. That is the reality. The law cannot tell people

Le sénateur Jessiman: S'il en coûte tant pour subvenir aux besoins des enfants et si un parent obtient une augmentation, ce dernier devrait sûrement payer un peu plus et l'autre un peu moins, peu importe le pourcentage établi au début.

Mme Renshaw: Cela arrive tout le temps.

Le sénateur Jessiman: Aux termes des lignes directrices, une hausse du revenu pour le parent qui a la garde des enfants ne sera pas prise en compte, et c'est cela le problème.

Mme Renshaw: J'ai examiné les lignes directrices, mais comme je n'ai pas demandé l'opinion des avocats à ce sujet, je ne peux parler de cet aspect. La seule chose que des avocats m'aient dite, c'est qu'ils craignaient que les juges considèrent le maximum suggéré comme le maximum absolu et y limitent la pension alimentaire. Cela répond peut-être à votre question.

Cependant, dans le cas de ceux qui sont fâchés et en colère, mais qui veulent faire quelque chose pour leurs enfants et qui cherchent à obtenir des conseils, ils devraient pouvoir s'adresser à un service où ils pourraient parler de ce qui les tracasse, expliquer pourquoi les questions d'argent les dérangent tant et dire à quoi ils veulent voir servir l'argent qu'ils paient pour leurs enfants. De cette façon, je crois qu'ils seraient capables de parvenir à une entente qui non seulement fera leur affaire pour le moment, mais qui portera également les germes de changements à venir, du genre de ceux que vous décrivez.

Je vois cela se produire dans la médiation familiale. Des gens viennent nous voir pour parler de leurs problèmes et mettre au point une entente; quelques années plus tard, quand les circonstances ont changé, ils reviennent et nous disent: «Nous avons reçu tellement d'aide il y a trois ans que nous pensons être en mesure de mettre une entente au point nous-mêmes; mais comme nous voulons être sûrs de notre coup, nous voulons en discuter avec vous.» Ils viennent précisément parler de ce qui a changé dans leur situation.

Le sénateur Jessiman: Quand vous discutez avec les gens dans le cadre de votre travail de médiation, vous tenez compte de la situation financière des deux parties.

Mme Renshaw: Je n'en tiens pas compte en tant que médiatrice familiale. Je suis une tierce personne neutre.

Le sénateur Jessiman: Il vous faut cependant connaître les faits.

Mme Renshaw: Les gens qui viennent discuter de leurs problèmes avec nous connaissent les faits.

Le sénateur Jessiman: Ils tiennent compte des deux revenus.

Mme Renshaw: Oui, ils en tiennent compte.

Le sénateur Jessiman: Je vous signale maintenant qu'une fois la loi modifiée, quand ces gens s'adresseront à vous — et vous devez vous conformer à la loi comme ils doivent le faire eux aussi — ils tiendront compte uniquement du revenu du parent qui n'a pas la garde des enfants. Je prétends que ce n'est pas juste. On s'écarte de la réflexion qui a inspiré le concept initial.

Mme Renshaw: C'est vrai si les tribunaux sont saisis de l'affaire. Cela ne dit pas non plus que la loi importe peu aux gens qui décident quoi faire par eux-mêmes. Voilà la réalité. La loi ne

how to parent. It cannot do that. People who decide that they want things differently will not look at the law; rather, they will look realistically at their own situation and use it. A large number of people never look at that law, and they make decisions without that information.

Senator Jessiman: I am surprised you are saying that.

Senator Losier-Cool: I have been trying to follow your thought process. As an element of an answer to these concerns, what is parenting? Is parenting only child support, or is parenting, as you say in your brief, the fostering of abilities with respect to education, spiritual upbringing, and fiscal and emotional health? One could add that parenting is watching and looking after children. To me, that is taking into consideration the needs of children. That is parenting.

I agree that we should have parenting, but I also agree with the guidelines. Would you agree that we have before us an improvement to the current system of child support?

Ms Renshaw: Everyone I talk to sees it as an improvement. The guidelines that were published were in support of this bill. Given what I have heard, people are, by and large, responding quite favourably to them.

Senator Bosa: Senator Jessiman asked a question by saying that if the income of the non-custodial parent increased, that parent would have to increase the contribution towards the custodial parent commensurate to the increase. If it were the other way around, that could not be done. However, we are being told here today that if that were the case, the non-custodial parent can ask for a revision of the contribution. The witness agrees with me. They can ask for a revision, at which time the custodial parent is also subject to a revision of her income or his income. Is that not a fact?

Ms Renshaw: I believe the "change of circumstances" clause would apply no matter what changes the bill brings. I believe that is true, but I am not a lawyer. You would have to ask someone with that background.

Senator Bosa: Correct me if I am wrong in my thinking, but it is not a one-way street.

Ms Renshaw: No.

Senator Bosa: While the bill appears to give the non-custodial parent the onus to reveal his or her sources of income, that test does not apply to the custodial parent. I would say it applies to both. If the non-custodial parent asks for a revision, the custodial parent must reveal whatever income he or she receives.

Senator Jessiman: That is hardship. That is not the case at all.

peut pas dire aux gens comment jouer leur rôle de parent. Elle ne peut pas le faire. Les gens qui décident de faire les choses différemment ne consulteront pas la loi; ils vont plutôt considérer leur situation de façon réaliste et en tirer partie. Un grand nombre de gens ne consultent jamais cette loi et ils prennent des décisions sans cette information.

Le sénateur Jessiman: Je suis étonné que vous disiez cela.

Le sénateur Losier-Cool: J'ai tâché de suivre votre réflexion. Comme élément de réponse à ces questions, je voudrais savoir ce qu'on entend par rôle de parent? Cela se limite-t-il à subvenir aux besoins matériels de l'enfant, ou bien, comme vous le dites dans votre mémoire, s'agit-il de développer les aptitudes de l'enfant en veillant à son éducation, à son évolution spirituelle et à sa santé physique et émotionnelle? On pourrait ajouter que le rôle de parent consiste à s'occuper et à prendre soin de l'enfant. Il s'agit, à mon avis, de prendre en considération les besoins de l'enfant. Voilà en quoi consiste le rôle de parent.

Je reconnais que nous devrions nous soucier du rôle de parent, mais je suis d'accord avec les lignes directrices. Reconnaissez-vous que nous avons là une amélioration du régime actuel de pension alimentaire pour enfants?

Mme Renshaw: Tous ceux à qui j'en parle y voient une amélioration. Les lignes directrices qu'on a rendues publiques servent à appliquer le projet de loi. À en juger d'après ce que j'ai entendu, les gens y réagissent en général très favorablement.

Le sénateur Bosa: En posant sa question, le sénateur Jessiman a dit que, en cas de hausse de son revenu, le parent qui n'a pas la garde des enfants devra augmenter la pension alimentaire qu'il verse au parent qui en a la garde, dans une mesure proportionnelle à cette hausse. Dans le cas inverse, cela ne pourra pas se faire. Or, on entend dire ici aujourd'hui que si c'était le cas, le parent qui n'a pas la garde des enfants peut demander une révision du montant de la pension alimentaire. Le témoin est d'accord avec moi. Il peut demander une révision, et le revenu du parent qui a la garde des enfants fait alors l'objet d'une révision. N'est-ce pas un fait?

Mme Renshaw: Je crois que la disposition relative au «changement de situation» s'appliquerait, peu important les modifications que le projet de loi apportera à la loi. Je crois que c'est vrai, mais je ne suis pas juriste. Il faudrait poser la question à quelqu'un possédant une formation dans ce domaine.

Le sénateur Bosa: Corrigez-moi si je me trompe, mais ce n'est pas à sens unique.

Mme Renshaw: Non.

Le sénateur Bosa: Le projet de loi semble imposer au parent qui n'a pas la garde des enfants l'obligation de révéler ses sources de revenu, mais cette obligation ne s'applique pas au parent qui en a la garde. Je dirais qu'elle s'applique aux deux. Si le parent qui n'a pas la garde des enfants demande une révision, l'autre doit divulguer tous les revenus qu'il ou elle touche.

Le sénateur Jessiman: C'est toute une épreuve. Ce n'est absolument pas le cas.

I have one other topic to raise. In your 15 years of experience, I am sure you have not only dealt with separated couples or divorced couples but also couples with children.

Ms Renshaw: Absolutely.

Senator Jessiman: In some cases, I am sure you would settle on the basis whereby they would have 50-50 custody. Would that be so?

Ms Renshaw: It is true. It is the language I am having difficulty responding to.

Senator Jessiman: There would be a shared custody.

Ms Renshaw: I have not seen a mathematical 50-50 split in my entire experience. It is not possible.

Senator Jessiman: I know of some cases where shared custody is much more than just one week at Christmas. They actually take two days a week, plus weekends. It is close to 50-50, but it could be 60-40. In those cases, they take into account the custodial parent who has the 40 per cent custody.

In 1995, a number of lawyers and family law people got together and recommended that if there were to be a 60-40 sharing, the 40 per cent for the one parent should be taken into account. I do not know if you know this, but under this law, the split must be 50-50 before they take into account any money spent by the non-custodial parent. He keeps the child 40 per cent of the time. He pays for the meals of the child and keeps the child at home 40 per cent of the time, notwithstanding the fact that he must pay as if the same parent did not look after the child at all. Is that wrong? Would you agree with that?

Ms Renshaw: I agree with what you are saying. It would appear from what you are saying that it would be wrong. Again, I want to make the point that parents who talk about those issues have a way of resolving them. When they make decisions, they are encouraged to behave as parents, forget what the law says, and only use the law when they cannot come to an agreement.

You are in a very difficult position in that you must provide for people who cannot come to decisions on their own. I am saying that within the law, however much you are having to think about what can happen to people who do not come to terms, please also include a change in the way you address parents by taking away the language that demeans them. By so doing, you are helping them decide what is best for all of them as a family.

The kind of issue that Senator Jessiman was just discussing may happen more infrequently. That is really what I am saying.

In my practice, many times I have seen parents give a lot more than they can afford because they have decided to sacrifice themselves for the needs of their children. That is what we need to

J'ai un autre sujet à aborder. Dans vos 15 années de pratique, vous ne vous êtes sans doute pas occupée uniquement de couples séparés ou de couples divorcés, mais aussi de couples avec des enfants.

Mme Renshaw: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Dans certains cas, vous avez sans doute présidé à des règlements par lesquels les parents se partageaient la garde des enfants à égalité, n'est-ce pas?

Mme Renshaw: C'est vrai. J'ai cependant du mal à accepter cette terminologie.

Le sénateur Jessiman: Il s'agirait alors d'une garde partagée.

Mme Renshaw: Je n'ai jamais vu dans toute ma carrière un partage parfaitement égal. Ce n'est pas possible.

Le sénateur Jessiman: Je connais des cas où la garde partagée signifie bien plus qu'une semaine seulement dans le temps des Fêtes. Les parents avaient les enfants deux jours par semaine en plus de la fin de semaine. C'est presque 50 p. 100 du temps chacun, mais ce pourrait être 60 et 40 p. 100. Dans ces cas-là, on tient compte du parent qui a la garde des enfants pendant 40 p. 100 du temps.

En 1995, plusieurs avocats et spécialistes du droit de la famille se sont réunis et ont recommandé qu'en cas de garde partagée dans une proportion de 60 et 40 p. 100 du temps, on tienne compte du 40 p. 100 chez l'autre parent. Je ne sais pas si vous le savez, mais en vertu de la loi actuelle, le partage doit être à égalité pour qu'on tienne compte de l'argent dépensé par le parent qui n'a pas la garde des enfants. Dans le cas qui m'intéresse, il garde pourtant l'enfant 40 p. 100 du temps. Il paie pour les repas de l'enfant et l'a chez lui 40 p. 100 du temps, malgré le fait qu'il doit payer comme s'il ne s'occupait pas du tout de l'enfant. Est-ce injuste? Êtes-vous d'accord avec ça?

Mme Renshaw: Je suis d'accord avec ce que vous dites. À en juger d'après ce que vous dites, ce serait injuste. Je tiens cependant à faire remarquer encore une fois que les parents qui discutent de ces questions trouvent le moyen de les résoudre. Quand ils prennent des décisions, ils sont encouragés à se comporter comme des parents, à ne pas tenir compte de ce que dit la loi et à s'y reporter uniquement quand ils ne peuvent pas en arriver à un règlement.

Vous vous trouvez dans une position très difficile, car vous devez adopter des dispositions pour les gens qui ne sont pas capables d'en arriver à des décisions par eux-mêmes. Même si vous devez surtout réfléchir à ce qui peut arriver aux gens qui ne parviennent pas à s'entendre, je vous incite fortement à modifier la loi pour y changer les termes par lesquels on y désigne les parents en supprimant les expressions qui les rabaisent. Ainsi, on les aiderait à décider ce qui est préférable pour tous en tant que famille.

Le genre de situation que le sénateur Jessiman vient d'évoquer peut se produire plus rarement. Voilà vraiment ce que je veux dire.

Dans la pratique de ma profession, j'ai vu souvent des parents donner beaucoup plus que ce qu'ils avaient les moyens de donner parce qu'ils avaient décidé de se sacrifier pour mieux subvenir

encourage, and the law is not doing that. That is what I am attempting to address.

In schools, we often address the needs of the few versus the general. That is what is happening in families that are separating right now.

Senator Bonnell: I see that you call yourself a family mediator. You say you have 15 years of experience in this field.

Ms Renshaw: That is correct.

Senator Bonnell: Where did you get your training as a family mediator?

Ms Renshaw: I have a psychology degree and a master's degree in social work, which is family dynamics. I received those degrees at Carleton University. After that, I completed two courses at the University of Toronto with Professor Howard Irving in the very early days of family mediation. I went to just about every conference I could dream of in North America to be sure that I was developing myself professionally as a family mediator. Since then, I have continued, first, because I am on the board of Ontario's social education family mediation group; second, because I have organized a number of conferences, including the last national conference which took place in Ottawa; and, third, for the past eight years, I have been teaching and training in family mediation through Carleton University with three other people. The three others are family mediators with legal backgrounds.

Where I come from, there is an interdisciplinary belief in family. I am also practising it in terms of how I teach and train. In the mediation work that I do, if couples are really conflictual and have a large number of problems, I do a co-mediation with a family law lawyer as a partner.

I have a MSW and training in family mediation, but I have much more than that in terms of what I have done professionally to develop myself.

Senator Bonnell: Are you married and do you have children?

Ms Renshaw: I am married. I have children and I hope to be a grandmother in the very near future.

Senator Bonnell: With that type of training and that type of experience, I think the cart is before the horse. Before people get married, they should have training on parenting.

Ms Renshaw: I am all for that.

Senator Bonnell: I do not know if you have had the experience or the expertise to read my book called *Child at Risk*.

Ms Renshaw: I have not. I am very sorry.

Senator Bonnell: I suggested in that book that in order to have children, one should complete a course in parenting. That is where the problem begins if you do not know anything about parenting.

aux besoins de leurs enfants. Voilà ce qu'il nous faut encourager, mais la loi ne le fait pas. C'est la lacune que je cherche à combler.

Dans les écoles, on s'occupe souvent des besoins de quelques élèves plutôt que de ceux de la majorité. C'est ce qui se produit dans le cas des familles qui se séparent actuellement.

Le sénateur Bonnell: Je vois que vous vous présentez comme une médiatrice familiale. Vous dites avoir 15 années d'expérience dans ce domaine.

Mme Renshaw: C'est exact.

Le sénateur Bonnell: Où avez-vous reçu votre formation de médiatrice familiale?

Mme Renshaw: J'ai un diplôme en psychologie et une maîtrise en travail social, c'est-à-dire en dynamique familiale. J'ai obtenu ces diplômes de l'Université Carleton. Par la suite, j'ai suivi deux cours à l'Université de Toronto avec le professeur Howard Irving dès les tout débuts de la médiation familiale. J'ai assisté à presque toutes les conférences qu'on puisse imaginer en Amérique du Nord afin de devenir une véritable médiatrice familiale professionnelle. Depuis, j'ai poursuivi dans cette voie: tout d'abord, je fais partie du conseil d'administration de l'association des professionnels de l'éducation sociale et de la médiation familiale de l'Ontario; deuxièmement, j'ai organisé plusieurs conférences, dont la dernière conférence nationale qui s'est tenue à Ottawa; et, troisièmement, depuis huit ans, j'enseigne et je donne de la formation en médiation familiale à l'Université Carleton avec trois autres médiateurs familiaux possédant une formation juridique.

Là d'où je viens, il existe une croyance interdisciplinaire en la famille. Je la mets également en pratique dans la façon dont j'enseigne et donne de la formation. Dans mon travail de médiation, lorsque j'ai affaire à des couples qui sont vraiment en conflit et qui ont un grand nombre de problèmes, je fais de la médiation en association avec un avocat spécialisé en droit de la famille.

J'ai une maîtrise en travail social et une formation en médiation familiale, mais j'ai beaucoup plus que cela si l'on considère ce que j'ai fait pour me perfectionner sur le plan professionnel.

Le sénateur Bonnell: Êtes-vous mariée et avez-vous des enfants?

Mme Renshaw: Je suis mariée, j'ai des enfants et j'espère devenir grand-mère dans un avenir très rapproché.

Le sénateur Bonnell: Avec ce genre de formation et ce genre d'expérience, je crois qu'on a mis la charrue devant les boeufs. Avant de se marier, les gens devraient recevoir une formation sur l'art d'être parent.

Mme Renshaw: Je suis absolument d'accord.

Le sénateur Bonnell: Je ne sais pas si votre expérience ou votre formation vous ont donné l'occasion de lire mon ouvrage, *L'enfant en péril*.

Mme Renshaw: Non, je suis désolée.

Le sénateur Bonnell: J'ai affirmé dans cet ouvrage que, pour avoir des enfants, il faudrait d'abord avoir suivi un cours sur l'art d'être parent. Les ministres ou les prêtres — et un prêtre ne

Ministers or priests — and, a priest could never even take a wife let alone have a child — are teaching couples about marriage. Before couples go to church to get married by a priest, or by a chief justice, or by whomever, they should be able to show that they took a course in parenting. Perhaps you should recommend that.

Ms Renshaw: I completely agree on that. The Catholic and Anglican churches now both require those courses if you are to be married in the church. Pentecostals are also beginning to do that. The schools also have a program to help teenagers know what it is like to have children. They have an excellent program. That is all helping.

Senator Lavoie-Roux: How much is family mediation available to various couples who want to avail themselves of the service?

Ms Renshaw: In Ottawa, we are lucky. I came here in 1981. In 1982, lawyers and family practitioners started the family mediation association. We have worked very hard ever since. We have a good number of family mediators who would like to be busier. Their services range in prices so that it is affordable for everyone. All three family mediation service agencies are supported by the United Way, so that people who truly cannot afford to pay even \$1 can have family mediation free of charge. It is affordable and it is available from a number of practitioners.

Senator Lavoie-Roux: You said that it is affordable. Let us take an average family with an income of somewhere between \$40,000 and \$50,000 a year. How much would the mediators charge per hour?

Ms Renshaw: If they have \$50,000 — and that is my breaking point — at \$50,000 and above they pay \$140 per hour.

Senator Lavoie-Roux: That is a lot of money.

Ms Renshaw: It is a lot less than it would cost them to spend one day in court. It is quite a bit of money, yes.

Senator Lavoie-Roux: Legal Aid is provided in Ontario and Quebec, but I am not sure about the other provinces. This is not provided by the government in Ontario.

Ms Renshaw: Legal Aid will allow some family mediation to occur, generally between five and 10 hours. We get \$67.50 per hour to do that.

Senator Cools: By court order?

Ms Renshaw: No, not necessarily; voluntarily.

Senator Lavoie-Roux: Legal Aid has no cost. In the case of mediators, there is some cost. It may vary according to income, but with Legal Aid, there is no cost.

pouvait jamais prendre femme et encore moins avoir un enfant — donnent aux couples des cours de préparation au mariage. Avant de se présenter à l'église pour être mariés par un prêtre, ou par un juge ou par qui que ce soit, les couples devraient pouvoir montrer qu'ils ont suivi un cours sur l'art d'être parent. Vous devriez peut-être recommander cela.

Mme Renshaw: Je suis complètement d'accord. L'Église catholique et l'Église anglicane exigent maintenant ces cours chez ceux qui désirent se marier à l'église. Les Pentecôtistes commencent maintenant à l'exiger eux aussi. Les écoles ont elles aussi un programme pour aider les adolescents à savoir ce que c'est que d'avoir des enfants. C'est un excellent programme. Tout cela est utile.

Le sénateur Lavoie-Roux: Dans quelle mesure la médiation familiale est-elle disponible pour les couples qui veulent se prévaloir de ce service?

Mme Renshaw: Nous avons de la chance, à Ottawa. Je suis arrivée ici en 1981. En 1982, des avocats et des travailleurs sociaux en matière familiale ont créé l'association des médiateurs familiaux. Nous avons travaillé d'arrache-pied depuis ce temps. Nous avons un bon nombre de médiateurs familiaux qui aimeraient être plus occupés. Leurs services sont offerts selon une gamme de prix, de sorte que tout le monde peut en trouver selon ses moyens. Les trois organismes de services de médiation familiale sont subventionnés par Centraide, de telle sorte que les gens qui n'ont vraiment pas les moyens de payer ne serait-ce qu'un dollar peuvent bénéficier gratuitement de la médiation familiale. Ces services sont donc abordables et offerts par un certain nombre de médiateurs.

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous dites qu'ils sont abordables. Prenons le cas d'une famille moyenne dont le revenu annuel se situe quelque part entre 40 000 \$ et 50 000 \$. Quel taux horaire les médiateurs demanderaient-ils?

Mme Renshaw: Si le couple a un revenu de 50 000 \$ et plus — et c'est là mon seuil — le taux est de 140 \$ l'heure.

Le sénateur Lavoie-Roux: C'est beaucoup d'argent.

Mme Renshaw: C'est beaucoup moins que ce qu'il leur en coûterait de passer une journée au tribunal. C'est pas mal d'argent, en effet.

Le sénateur Lavoie-Roux: Un service d'aide juridique est offert en Ontario et au Québec, mais je n'en suis pas certaine pour les autres provinces. Ce n'est pas le gouvernement qui offre ce service en Ontario.

Mme Renshaw: L'aide juridique permettra de bénéficier de cinq à dix heures de médiation familiale, en général. Nous recevons 67,50 \$ l'heure pour ce service.

Le sénateur Cools: Exigé par une ordonnance du tribunal?

Mme Renshaw: Non, pas nécessairement; les gens peuvent y recourir volontairement.

Le sénateur Lavoie-Roux: L'aide juridique ne coûte rien. Dans le cas des médiateurs, il y a quelque chose à payer. Le montant peut varier selon le revenu, mais dans le cas de l'aide juridique, ça ne coûte rien.

Ms Renshaw: There is no cost to the parents who seek family mediation. Presently, Legal Aid will pay for them for up to 10 hours, which is not sufficient in many cases but it certainly is an assistance and it is better than none. So, yes, there is no cost.

Senator Lavoie-Roux: I am thinking of a case of a couple in family mediation in Montreal. One is a lawyer; the other is a social worker. It is costing them a lot of money.

Ms Renshaw: Yes it is.

Senator Lavoie-Roux: I am all for family mediation. I have no problem with it. Actually, in Quebec, in the Montreal area, it was free for everything at one point. I do not know if that is still the case.

Ms Renshaw: No, it has changed.

Senator Lavoie-Roux: I think most people around the table here would be in favour of family mediation if it could solve some problems. However, it cannot be a general solution for the majority of people because of the costs involved.

Ms Renshaw: I differ with that opinion. I believe it is a solution for the majority of people precisely because the cost involved is less than any costs they can imagine if they continue to litigate. If they do nothing, of course mediation is more expensive. We are not talking about that. We are talking about the people who go to litigation. Litigation is extremely expensive. I have personally seen people, after they have spent \$30,000 or \$40,000 and have sold their homes in order to pay for it, end up with absolutely nothing and return to mediation to do the very thing they should have done six months earlier.

Senator Lavoie-Roux: If we are to make some recommendations to the government in terms of more generalized family mediation, we would have to think in terms of quite a bit of money, would we not?

Ms Renshaw: What do you mean?

Senator Lavoie-Roux: The government would have to think about the large sum of money required to provide this type of service to people.

Ms Renshaw: People who are on family assistance or family benefits would automatically be able to access money for family mediation, first, through the legal aid plan — and, however limited it is, it still exists — second, through the three family service agencies; and, third, through the fact most family mediators regularly take on one or two cases *pro bono*.

Senator Lavoie-Roux: That is the case for your region, but not for most provinces or most regions of Canada. How many people could avail themselves of that service, say, in Chalk River?

Mme Renshaw: Ça ne coûte rien aux parents qui veulent recourir à la médiation familiale. À l'heure actuelle, l'aide juridique paiera jusqu'à 10 heures de médiation, ce qui n'est pas suffisant dans bien des cas, mais cela aide certainement et c'est mieux que rien. Cela ne coûte donc rien, en effet.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je songe au cas d'un couple en médiation familiale à Montréal. L'un est avocat, l'autre travailleuse sociale. Ça leur coûte beaucoup d'argent.

Mme Renshaw: Oui, ça doit.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je suis tout à fait favorable à la médiation familiale. Je n'y trouve rien à redire. En fait, au Québec, dans la région de Montréal, c'était entièrement gratuit à un moment donné. Je ne sais pas si c'est toujours le cas.

Mme Renshaw: Non, cela a changé.

Le sénateur Lavoie-Roux: La plupart des gens autour de la table seraient favorables à la médiation familiale si cela pouvait résoudre certains problèmes. Cependant, cela ne peut pas être une solution générale pour la majorité des gens à cause des coûts en jeu.

Mme Renshaw: Je ne suis pas de cet avis. Je crois que c'est une solution pour la majorité des gens précisément parce que le coût en jeu est inférieur à tous les coûts imaginables s'ils continuent de se poursuivre devant les tribunaux. S'ils ne font rien, il est bien sûr que la médiation est plus coûteuse. Ce n'est pas de cela que nous parlons, mais plutôt des gens qui intentent des poursuites devant les tribunaux. Les poursuites judiciaires sont extrêmement coûteuses. J'ai vu moi-même des gens qui, après avoir dépensé 30 000 \$ ou 40 000 \$ et avoir vendu leur maison pour payer ces coûts, se retrouvent avec absolument rien et recourent à la médiation pour faire cela même qu'ils auraient dû faire six mois plus tôt.

Le sénateur Lavoie-Roux: Si nous recommandions au gouvernement de généraliser davantage le recours à la médiation familiale, il faudrait songer à y consacrer pas mal d'argent, n'est-ce pas?

Mme Renshaw: Que voulez-vous dire?

Le sénateur Lavoie-Roux: Le gouvernement devrait tenir compte du fort montant d'argent nécessaire pour fournir ce genre de service aux gens.

Mme Renshaw: Les personnes qui touchent des allocations familiales seraient automatiquement admissibles à une aide financière pour la médiation familiale, de trois façons: tout d'abord, grâce à l'aide juridique — laquelle, aussi limitée soit-elle, existe quand même; deuxièmement, grâce aux trois organismes de services aux familles; et, troisièmement, grâce au fait que la plupart des médiateurs familiaux acceptent régulièrement un ou deux cas gratuitement.

Le sénateur Lavoie-Roux: Cela vaut pour votre région, mais pas pour la plupart des provinces ni pour la plupart des régions du Canada. Combien de personnes pourraient se prévaloir de ce service, disons, à Chalk River?

Ms Renshaw: We are trying to get mediators out there. We have them in Sudbury. I was at a recent meeting in Toronto. It is spreading to Northern Ontario. In Northern Ontario, they are considering the fact that many people do not have much money and mediators are being established under the auspices of family agencies for the moment. If the United Way decides that they do not have any money to spend, that source of money will be gone. You are right. That is an issue to think about.

Senator Lavoie-Roux: In Quebec, at one point, I wanted to institute family mediation for everyone who wanted it, but there was much quarrelling between accountants, lawyers, social workers, psychologists. Generally the social workers were more involved in that area. Have you solved that problem in Ontario?

Ms Renshaw: Have we solved the problem of people?

Senator Lavoie-Roux: The Minister of Justice could never come to a final decision because we were quarrelling between the Ministry of Social Affairs and the Ministry of Justice. They thought they should have control over it and so did we. How is it working here in Ontario?

Senator Cools: Do lawyers like you any more than they used to?

Ms Renshaw: They do. They are still not sure of us. They are still a little worried as to what we are doing. There is still a fight for control. That is human nature. I do not know when that will go away.

There is a beauty of a struggle in family mediation, particularly with regard to endorsing family mediation and the endorsing of language. Whatever cost it may have up front, in the end it must be less than what we are currently spending. It is inevitable because people are going somewhere to talk through their problems and to resolve them for themselves in a way they can afford. In the end, it will cost less.

It is a leap of faith to believe in the ability of separating parents to do that, but we believe them when they get married. It is just another little leap.

Senator Lavoie-Roux: Is there any country or province where this is a fait accompli, that people who want to divorce are being offered family mediation first?

Ms Renshaw: In Canada, they are supposed to be offered that service. The Divorce Act directs counsel to do that. It is just not happening as frequently as it should.

Senator Lavoie-Roux: Is it not happening because there is a lack of mediators?

Ms Renshaw: The issue of control that you were talking about earlier is part of it.

The Chair: The lawyers are supposed to recommend it.

Mme Renshaw: Nous tâchons d'avoir des médiateurs là-bas. Nous en avons à Sudbury. J'assistais récemment à une assemblée à Toronto. Le service se rencontre maintenant dans le Nord de l'Ontario. Dans cette région, on tient compte du fait qu'une bonne partie des gens n'ont pas beaucoup d'argent, de sorte que les médiateurs y sont établis sous l'égide des organismes de services aux familles pour le moment. Si Centraide décidait qu'elle n'a pas d'argent à y consacrer, cette source de financement disparaîtrait. Vous avez raison. Cette question mérite réflexion.

Le sénateur Lavoie-Roux: Au Québec, à un moment donné, je voulais instituer la médiation familiale pour tous ceux qui en voulaient, mais il y avait beaucoup de disputes entre les comptables, les avocats, les travailleurs sociaux et les psychologues. En général, les travailleurs sociaux étaient davantage engagés dans ce domaine. Avez-vous résolu ce problème en Ontario?

Mme Renshaw: Avons-nous résolu le problème des gens?

Le sénateur Lavoie-Roux: Le ministre de la Justice n'a jamais réussi à parvenir à une décision finale à cause des disputes entre les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales et ceux du ministère de la Justice. Ces derniers estimaient que cette question devait relever de leur compétence, et nous aussi. Comment cela fonctionne-t-il ici, en Ontario?

Le sénateur Cools: Les avocats vous apprécient-ils davantage qu'auparavant?

Mme Renshaw: Oui, mais ils ne sont pas encore sûrs de nous. Ils se demandent encore un peu ce que nous faisons au juste. Il y a encore une lutte pour le contrôle. La nature humaine est ainsi faite. Je ne sais pas quand cela s'arrangera.

La lutte en faveur de la médiation familiale a quelque chose de noble dans ses efforts pour faire adopter cette pratique et pour faire accepter une nouvelle terminologie. Quoi qu'il en coûte au début, cela finira par représenter moins que ce que l'on dépense actuellement. C'est inévitable, car les gens vont quelque part pour discuter à fond de leurs problèmes et pour les résoudre eux-mêmes selon des modalités correspondant à leurs moyens financiers. Au bout du compte, cela coûtera moins cher.

C'est un acte de foi que de croire en la capacité de parents en instance de séparation de parvenir à une entente, mais nous les avons bien crus quand ils se sont mariés. Il faut simplement un autre petit acte de foi.

Le sénateur Lavoie-Roux: Y a-t-il un pays ou une province où cela existe déjà, c'est-à-dire où l'on invite les gens qui veulent divorcer à recourir d'abord à la médiation familiale?

Mme Renshaw: Au Canada, on est censé leur offrir ce service. La Loi sur le divorce demande à l'avocat de le faire. Cela n'arrive tout simplement pas aussi fréquemment qu'il le faudrait.

Le sénateur Lavoie-Roux: N'est-ce pas parce qu'il y a pénurie de médiateurs?

Mme Renshaw: C'est en partie attribuable au problème de champs de compétence dont vous parliez il y a un instant.

La présidente: Les avocats sont censés le recommander.

Senator Cools: I used to be very involved with family mediation in Canada. When Mark MacGuigan was Minister of Justice, he basically set in motion family mediation in Canada. Dr. Irving, whom the witness has mentioned, was one of the front runners in the field.

I have real respect for some of these people. Some of them are extremely talented and skilled in the business of bringing couples out of very low moments in a relationship. I take off my hat to any human being who can sit between a quarrelling couple and bring them to some kind of confrontation of their own limitations and their own disappointments.

Divorce influence low points on both sides. I have read a great deal of correspondence from people who moved out at the first stage of separation and took their problems to a lawyer. The language used by some lawyers in letters back and forth — the threats, the coercions — can be absolutely horrendous. The situation is, by its nature, bad.

You mentioned that the first thing some people do is go to a lawyer, and the lawyer argues for them. Granted, many lawyers have said that, as some lawyers mature, they retreat from some of their harsh language. At some point in the last ten years in Ontario, ideology invaded the arena and added insult to injury. Do you have any observations you can share about the penetration of feminist ideology into the field of family law and the practise therein? The damage is so enormous that we are all reeling as we try to heal some of the wounds. Have you any insight into that area?

Ms Renshaw: That is like asking me to walk on hot coals.

Senator Cools: It is a dangerous business, talking about families.

Ms Renshaw: Yes, it is. Some of the new lawyers coming out have so much training in family mediation that, in the future, mediation will be supported even more than it has been in the past. That is wonderful.

I also want to take the onus off the lawyers. It is not the lawyers. It is the nature of the law and the nature of the education of law that is creating the problem, not the lawyers themselves. They are doing their jobs. They are being asked to do their jobs to the best of their abilities. That means giving the best advice to their clients. The best advice means that one person will lose and another one will win. The law forces that situation. The statutes create that situation. It is not the lawyer.

We need to understand that they are hampered as well. If they do not perform according to that standard, they are in trouble with their profession. That is why I keep coming back to the fact that the changes need to be in the statutes. That is one aspect.

Le sénateur Cools: J'étais autrefois très engagée dans le dossier de la médiation familiale au Canada. Quand il était ministre de la Justice, Mark MacGuigan a pratiquement donné naissance à la médiation familiale au Canada. Le professeur Irving, auquel le témoin a fait allusion, était un des précurseurs dans ce domaine.

J'ai vraiment du respect pour certains de ces praticiens. Certains d'entre eux sont extrêmement doués et excellent à extirper des couples de véritables creux dans une relation. Je lève mon chapeau devant quelqu'un qui peut s'asseoir entre deux conjoints qui se querellent et les amener à comprendre leurs limites et leurs déceptions.

Le divorce fait ressortir les côtés peu reluisants chez les deux parties. J'ai lu beaucoup de correspondance de la part de personnes qui ont quitté le foyer à la première étape de la séparation et qui sont allées exposer leurs problèmes à un avocat. Le langage qu'utilisent certains avocats dans leur correspondance — les menaces et les pressions — peut être absolument horrible. La situation est en elle-même bien mauvaise.

Vous avez dit que la première chose que font certaines personnes, c'est de consulter un avocat, et ce dernier discute à leur place. D'accord, beaucoup d'avocats ont dit qu'à mesure qu'ils prennent de la maturité, ils cessent d'utiliser un langage dur. À un moment donné au cours des dix dernières années en Ontario, l'idéologie a envahi le terrain et est allée trop loin. Avez-vous des observations dont vous pourriez nous faire part sur la pénétration de l'idéologie féministe dans le domaine du droit de la famille et sa pratique? Le dommage est si énorme que nous en sommes tous encore ébranlés au moment où nous tentons de soigner certaines des blessures. Pouvez-vous nous donner un aperçu de la situation à cet égard?

Mme Renshaw: C'est comme si vous me demandiez de marcher sur des charbons ardents.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas une affaire de tout repos que de parler de la famille.

Mme Renshaw: En effet. Certains des nouveaux avocats qui sortent des facultés ont été tellement bien formés en matière de médiation familiale qu'à l'avenir, la médiation aura encore davantage de soutien que par le passé. C'est merveilleux.

Je tiens également à décharger les avocats de cette responsabilité qu'on leur attribue. Ce ne sont pas les avocats eux-mêmes, mais la nature de la loi et la tradition juridique qui créent le problème. Les avocats font leur travail. On leur demande d'exercer leur profession du mieux qu'ils peuvent. Cela veut dire donner les meilleurs conseils à leurs clients. Et les meilleurs conseils font qu'une personne perdra tandis que l'autre gagnera. C'est la loi qui crée cette situation, pas l'avocat.

Il nous faut comprendre qu'ils subissent aussi des pressions. S'ils ne respectent pas les normes en vigueur dans leur domaine d'activité, ils s'exposent à des sanctions de la part de leur ordre professionnel. C'est pourquoi je reviens constamment à la nécessité de modifier les lois. C'est un aspect du problème.

Regarding the feminist response to family mediation, that is a very difficult issue. We devote a whole day, during training, to that issue and involve a number of speakers. A whole day is never enough. Trying to respond to that question here will be difficult.

Change requires people whose ideologies are stronger than those that an average person can handle. The feminists have brought an awareness about humankind, that is women, men, children, which must not be lost. Somehow the area of family mediation must not get involved in the abuse issue. That issue gets treated differently in family mediation, and the training around it is different. There has been an intransigence in that area of abuse which does not allow people to see the right. Perhaps in the fervour of wanting to help people, we sometimes forget that people must make their own decisions, even wrong decisions. They have a right to do that. That sometimes is forgotten. That is the only way I can address the feminist movement.

Senator Cools: You tip-toed around it, as does everyone when they talk about feminist ideology because, as a consequence, you will find three or four demonstrating outside your door with every intention to terrorize you into accepting their point of view. I am quite experienced with that phenomenon and I understand it. However, we are now trying to rescue many tragic areas of human life from that sort of negative domination.

You talked about the law and the phenomena of negativity, coercion and tools of vengeance, tools that fuel already bad situations. Many of us were quite scandalized some years ago when Revenue Canada became a tool in this background. Now Bill C-41 is taking forward that sort of coerciveness and those tools for vengeance. I am speaking in particular to the use of those sections of the bill — I believe in Part III — which deal with the issues of federally granted licenses and passports. The potential there for abuse and vengeance seems to me to be so enormous that it leaves me almost speechless.

I spent many years in another incarnation looking at some of these problems on the criminal side of things. Usually, when government confiscates passports or licences, it is for offences involving the illicit use of those licences or passports. Therefore, when the state confiscates a person's passport, it is usually for a passport-related crime. When it confiscates a driver's licence, it is for smuggling or some similar offence.

What we have before us in this bill is extraordinary. It was unheard of previously. The term "deadbeat dads" is bedeviling everyone. As soon as anyone talks about parenting, all of a sudden you are defending deadbeat dads. The term is a powerful instrument. What is in this bill is a powerful tool to cause the federal government to confiscate a licence or a passport for an offence that has nothing to do with a violation of the proper use of such an instrument. Have you any comments in that regard?

Quant à la réaction des féministes à la médiation familiale, c'est une question très complexe. Pendant la formation, nous consacrons une journée complète, avec conférenciers et le reste, à cette question, mais une journée n'est jamais assez. Il sera difficile de tenter de répondre à cette question ici.

Pour faire changer les choses, il faut des gens qui ont des convictions plus profondes que les citoyens moyens. Les féministes ont fait naître une conscience de l'humanité — des femmes, des hommes et des enfants — que nous devons préserver. Cependant, il ne faudrait pas mélanger la question des mauvais traitements à celle de la médiation familiale. Cela est abordé sous un angle différent dans la médiation, et la formation à cet égard est différente. Lorsqu'il est question de mauvais traitements, il existe une forme d'intransigence qui empêche certaines personnes de voir la notion de droit. Peut-être que, poussés par la volonté d'aider les autres, nous oublions parfois que les gens doivent prendre leurs propres décisions, au risque d'en prendre de mauvaises. C'est leur droit. Nous perdons parfois cela de vue. C'est tout ce que je peux dire du mouvement féministe.

Le sénateur Cools: Vous avez pris grand soin d'éviter la question, comme le fait tout le monde lorsqu'il est question de l'idéologie féministe, de peur de vous retrouver avec trois ou quatre féministes manifestant devant votre porte avec l'intention de vous terroriser jusqu'à ce que vous acceptiez leur point de vue. Je connais très bien le phénomène et je comprends. Cependant, nous tentons ici de soustraire les gens à cette forme de domination.

Vous avez parlé de la loi, des attitudes négatives, de la coercition et des instruments de vengeance, qui empirent des situations déjà désagréables. Beaucoup d'entre nous ont été très scandalisés, il y a quelques années, lorsque Revenu Canada est devenu un de ces instruments de vengeance. Le projet de loi C-41 fait passer au premier plan la coercition et la vengeance. Je pense particulièrement aux articles — dans la partie III, je crois — qui ont trait aux passeports et aux autorisations fédérales. À mon avis, le risque de voir ces dispositions utilisées abusivement ou comme instrument de vengeance est tel que j'en reste presque sans voix.

Avant mon arrivée au Sénat, j'ai passé de nombreuses années à étudier certains de ces problèmes dans le domaine criminel. Habituellement, lorsqu'un gouvernement confisque un passeport ou retire un permis, c'est en raison d'une utilisation illicite de ce document. Lorsque l'État confisque un passeport, c'est habituellement parce que son détenteur a commis un crime lié à l'usage de ce passeport. Lorsque l'État confisque un permis de conduire c'est parce que le conducteur a fait de la contrebande ou a commis une infraction semblable.

Les dispositions du projet de loi sont extraordinaires. C'est du jamais vu. L'expression «père mauvais payeur» embête tout le monde. Dès que quelqu'un parle du rôle parental, il est soupçonné de défendre les pères mauvais payeurs. Cette expression est un instrument puissant. Les dispositions du projet de loi qui permettent au gouvernement fédéral de confisquer un permis ou un passeport pour une infraction qui n'a rien à voir avec l'utilisation illicite de ces documents vont très loin. Avez-vous des commentaires là-dessus?

Because of the Charter you can no longer restrict mobility for individuals who are in prison. Mobility is a major Charter right of inmates. Why, then, are we going down this road? We are going the opposite way in the Divorce Act to the direction we are going with regard to crime.

Ms Renshaw: It is a complex issue. I am glad you are wrestling with what to do with those parents who do not wish to parent. I do not have a simple answer. If I had my way, I would do something violent. To put too much power in the hands of those who might misuse it is quite frightening. It may go far away from how it will benefit children. The underlying question is: How does it benefit children? In my experience, those who do not wish to pay find a million ways not to pay.

Senator Bosa: Do you and your colleagues keep statistics on the cases you are involved in in the Ottawa area?

Ms Renshaw: Unfortunately, we do not. Most of us do not have the time and the finances to do that.

Senator Bosa: Do you find that those parents who need financial assistance to have their cases mediated take longer to reach agreement than those who pay \$140 an hour?

Ms Renshaw: Not at all.

Senator Bosa: Do the ones who have to pay the \$140 per hour rush to come to an agreement?

Ms Renshaw: No. People are hurting when they come to family mediation. The minute they get some help out of that hurt, they grab it. They do not want to stick around. They do not misuse it in general.

Senator Bosa: Do you keep statistics on the success ratio?

Ms Renshaw: We look at what is success. Less than 50 per cent of the cases which come to mediation end up writing a memorandum of agreement. If you are looking at the outcome, it is not that high. However, I have heard repeatedly from lawyers, therapists and judges who say that they know when people have been through mediation. It changes what they do next. It affects them in some way. That is success, too, but we cannot measure it.

The Chair: We thank you for appearing before us today.

Our next witness this morning is Jakki Jeffs.

Ms Jakki Jeffs, President, Ontario Catholic Women's League: Madam Chair, I should like to thank you for allowing me to be here this morning. I know I follow some expert witnesses. I cannot claim to be a professional mediator. However, I grew up in an Irish Roman Catholic family of five. I have been married 28 years. I have a husband, children, a home and a profession to balance. Therefore, I think I have some sort of experience in mediation, although I have not been paid for it.

La charte interdit de restreindre la mobilité des individus en prison. La mobilité est un droit majeur accordé aux détenus par la charte. Pourquoi, en ce cas, prendre la voie que nous prenons? Avec le projet de loi, nous poussons la Loi sur le divorce dans une direction opposée à celle que nous avons prise en droit pénal.

Mme Renshaw: La question est complexe. Je suis heureuse que vous vous interrogiez sur ce qu'il faut faire des parents qui ne veulent pas être des parents. Je n'ai pas de réponse simple à donner. Si c'est moi qui décidais, je prendrais des mesures radicales. On peut craindre le pire lorsque l'on met trop de pouvoir entre les mains de personnes susceptibles d'en abuser. Il se pourrait que ce pouvoir soit exercé sans que les enfants en bénéficient le moins du monde. La question fondamentale, c'est celle du bien des enfants. D'après ce que j'ai vu, les gens qui ne veulent pas payer trouvent des millions d'astuces pour ne pas le faire.

Le sénateur Bosa: Est-ce que vous et vos collègues gardez des statistiques sur les cas dont vous vous occupez dans la région d'Ottawa?

Mme Renshaw: Malheureusement non. La plupart d'entre nous n'avons ni le temps ni l'argent pour cela.

Le sénateur Bosa: Trouvez-vous que les parents qui reçoivent une aide financière pour se présenter devant un médiateur prennent plus de temps à s'entendre que ceux qui paient 140 \$ l'heure?

Mme Renshaw: Pas du tout.

Le sénateur Bosa: Est-ce que les parents qui doivent payer 140 \$ l'heure précipitent les choses pour parvenir à une entente?

Mme Renshaw: Non. Les gens souffrent lorsqu'ils arrivent en médiation. Dès qu'ils voient le moyen de mettre fin à cette souffrance, ils le saisissent. Ils ne tiennent pas à faire durer les choses. En général, les gens n'abusent pas de l'aide qui leur est donnée.

Le sénateur Bosa: Tenez-vous des statistiques sur le taux de réussite?

Mme Renshaw: Il faut voir ce qui constitue une réussite. Moins de 50 p. 100 des cas qui se rendent en médiation aboutissent à la rédaction d'un protocole d'entente. Si vous vous arrêtez à ce chiffre, ce n'est pas beaucoup. Cependant, j'ai entendu dire à maintes reprises par des avocats, des thérapeutes et des juges qu'ils savaient quand les gens étaient passés par la médiation, car cela modifie leur comportement. La médiation les change d'une certaine façon. Cela aussi, c'est une réussite, mais ça ne se quantifie pas.

La présidente: Merci d'être venue témoigner aujourd'hui.

Nous entendrons maintenant Jakki Jeffs.

Mme Jakki Jeffs, présidente, Hamilton Diocesan Centre, Catholic Women's League of Canada: Madame la présidente, je vous remercie de m'avoir permis d'être entendue par le comité aujourd'hui. Je sais que vous avez entendu des experts avant moi. Je ne prétends pas être une médiatrice professionnelle. Cependant, j'ai grandi dans une famille irlandaise catholique romaine de cinq personnes. Je suis mariée depuis 28 ans. J'ai un mari, des enfants, un foyer et une profession, et il me faut garder l'équilibre.

I should like to address some of the comments of the previous witness. Although it is not in my brief, we are very concerned about the use of the term "deadbeat dads." It seems very demeaning.

The Catholic Women's League of Canada was organized nationally in 1920. It is officially recognized by the Canadian Conference of Catholic Bishops as a lay association of women. Our mission statement reads as follows:

The Catholic Women's League of Canada is a national organization rooted in gospel values calling its members to holiness through service to the People of God.

We have been affiliated with the World Union of Catholic Women's Organizations since 1921, which has consultative status with the agencies of the United Nations. Our national membership in Canada is approximately 110,000 and we are pledged and eager to serve, with all citizens of goodwill, God and Canada. We believe that as human beings and Christians we have a responsibility to witness the good news of the risen Christ.

Through service within our Catholic Women's League standing committees at parish, diocesan, provincial and national levels, we have opportunities, we believe, to give good example and leadership in the formation and expression of Christian attitudes and principles, and we do believe that our league can change the world by giving assistance in our parishes, our communities, our country and, in indeed, as citizens in the world.

One of our standing committees is called Christian Family Life, and an important subject under this committee is our service to those who have experienced divorce.

I am here today as president of the Hamilton Diocesan Council of the Catholic Women's League, which serves a total of 13,000 Roman Catholic women. Again on a lighter note, my mediation expertise is desperately needed in that arena, with 13,000 women. Tragically, many of our members have experienced breakdowns in their marriages resulting in separations and divorce. I have had many discussions with those members. Some of them have come through horrendous divorces and horrendous battles for finances to support their children. They still want fairness in any legislation. I should like to reiterate that point as a very strong position of the Catholic Women's League.

Our faith position on divorce, in part, holds that it is a grave offence against the natural law which brings disorder into the family and society, and this disorder brings grave harm to the deserted spouse and to children traumatized by the separation of their parents and often torn between them.

We would wish that as a society we might spend more time reflecting on the weakening social support for marriage, the rapid changes in our society and their effect on marriage, and the apparent neglect of the social dimension of marriage and the

entre tout cela. Par conséquent, je crois avoir une certaine expérience de la médiation, quoique cela ne m'ait jamais donné aucune rémunération.

Je voudrais revenir sur quelque chose qu'a dit le témoin que vous venez d'entendre et qui n'est pas abordé dans mon mémoire. Il s'agit de l'expression «père mauvais payeur», qui nous préoccupe un peu, car elle est très avilissante.

La Catholic Women's League of Canada est devenue une organisation nationale en 1920. Elle est officiellement reconnue par la Conférence des évêques catholiques du Canada comme étant une association féminine laïque. Notre mission est celle-ci:

La Catholic Women's League of Canada est une organisation nationale attachée aux valeurs des Évangiles, qui appelle ses membres à la sainteté par le service auprès du peuple de Dieu.

Depuis 1921, nous sommes affiliés à l'Union mondiale des organisations féminines catholiques, qui a un statut consultatif auprès des agences des Nations Unies. Nous avons environ 110 000 membres au Canada et nous nous vouons avec enthousiasme au service de tous les citoyens de bonne volonté, de Dieu et du Canada. Nous croyons que, en tant qu'êtres humains et en tant que chrétiennes, nous avons la responsabilité de témoigner de la bonne nouvelle du Christ ressuscité.

En servant dans les comités permanents de la Catholic Women's League à l'échelle des paroisses, des diocèses, des provinces et du Canada tout entier, nous croyons pouvoir donner le bon exemple dans l'acquisition et l'expression d'attitudes et de principes chrétiens, et nous croyons que notre ligue peut changer le monde en apportant une aide dans nos paroisses, nos collectivités, notre pays, voire à l'échelle internationale.

Un de nos comités permanents s'appelle le Christian Family Life et parmi les grands sujets dont il s'occupe, il y a le service auprès des couples qui vivent un divorce.

Je suis ici aujourd'hui à titre de présidente du Hamilton Diocesan Centre de la Catholic Women's League, qui sert un total de 13 000 femmes catholiques romaines. On comprendra que, dans un organisme regroupant 13 000 femmes, mon expérience en médiation est mise à contribution. Mais soyons sérieux. Malheureusement, beaucoup de nos membres ont vu leur mariage se terminer par une séparation ou un divorce. J'ai discuté avec beaucoup de ces femmes. Beaucoup d'entre elles ont vécu des divorces horribles et ont dû se battre pour obtenir l'argent nécessaire pour subvenir aux besoins de leurs enfants. Elles tiennent encore à ce que toute loi soit juste. J'insiste sur le fait que c'est là une position très ferme de la Catholic Women's League.

Sur le plan de la foi, notre position c'est que le divorce constitue une offense grave contre la loi naturelle et sème le désordre au sein de la famille et de la société, ce qui cause un tort grave au conjoint abandonné et laisse les enfants traumatisés et bien souvent déchirés entre les deux parents.

Nous aimerions que notre société passe plus de temps à réfléchir au soutien social chancelant pour le mariage, aux changements rapides qui surviennent dans notre société, à leurs effets sur le mariage, à la négligence apparente de la dimension

increasing isolation of the family, treating this important institution as though it had little or no impact on society.

For the purposes of this presentation, I wish to reflect on Bill C-41 in light of our commitment to assist those who have experienced divorce and are now dealing with the reality of this breakdown, which is highlighted in part by separation from one's husband or wife and/or one's children.

Again, our approach here is as ordinary Canadian citizens. I probably have not read everything that you have read. I have read extensively on the Divorce Act, on these amendments and on the guidelines. If you question me on issues such as new reproductive technologies and euthanasia, I could quote legislation from all over this country and the world. I am not that much of an expert on this issue. However, our reaction is from a very ordinary Canadian basis and is, therefore, worthy of presentation.

We realize that while Canada does not have the highest divorce rate in the world, marriage in general appears to be undergoing significant strains and stresses, which we realize are not appropriate to go into today. Divorce, however, is one of the results of these stresses and strains, and the manner in which we deal with this tragic situation at a governmental level is of paramount importance and must be just and fair.

We recognize that there are inadequacies in the procedures for enforcing support payments, and also that provinces have dealt with this situation in part through legislation which enables payments to be garnished from the defaulting spouse. We also understand that federal legislation allows provinces to use federal information banks to locate those who owe money and to use a portion of federal benefits to pay the custodial parent. It is our understanding that while the law states that either parent can obtain custody, in the majority of cases — approximately 85 per cent — women retain custody of the children.

I should like to quote from "The Changing Canadian Family" dealing with the implications of divorce.

Some of these problems could be settled with greater use of joint custody, but this award requires some basic agreement between divorcing spouses and has not been favoured by the legal profession. Nor has joint custody been accepted by feminists because it removes some of women's decision-making power without improving their financial status.

I should like to know why the legal profession has not favoured it and why feminists have such a strong problem with it. Those are important questions to have answered. At the moment, I do not have those answers.

We are concerned with the statement I quoted since our research has shown custody of the children is the crucial issue during a divorce, and how we currently address custody appears to be at the heart of many of the objections to Bill C-41. It would appear, from their experiences, that many of the presenters to both the Senate and the House of Commons committees would oppose

sociale du mariage et à l'isolement croissant de la famille, cette institution importante qui est traitée comme si elle n'avait que peu ou pas du tout d'influence sur la société.

Mon exposé sur le projet de loi C-41 est sous-tendu par notre engagement à aider ceux qui ont vécu un divorce et doivent faire face à leur nouvelle situation, c'est-à-dire apprendre à vivre séparé de son conjoint ou de ses enfants ou des deux.

Nous sommes ici au même niveau que tous les simples citoyens. Je n'ai probablement pas lu tout ce que vous avez lu, mais j'ai lu beaucoup de choses sur la Loi sur le divorce, sur ses modifications et sur les lignes directrices. Si vous m'interrogez sur des sujets comme les nouvelles techniques de reproduction et l'euthanasie, je pourrais vous citer des lois de toutes les provinces du Canada et de bien des pays, mais je m'y connais un peu moins sur le sujet dont il est question aujourd'hui. Je ne suis vraiment pas une spécialiste du divorce. Toutefois, notre réaction est celle de Canadiens ordinaires et mérite donc d'être présentée ici.

Quoique le Canada n'ait pas le taux de divorce le plus élevé au monde, le mariage semble y être soumis à de grandes pressions, mais nous sommes conscients qu'il ne convient pas d'examiner cela en détail ici. Il reste que le divorce est un des résultats de ces pressions, et que la réaction du gouvernement à cette tragique situation revêt une importance capitale et doit être juste et équitable.

Nous reconnaissons que les procédures relatives aux pensions alimentaires comportent des lacunes et que, de leur côté, les provinces ont réagi à la situation en adoptant des lois qui permettent les saisies pour garantir le paiement des pensions alimentaires en retard. Nous savons aussi que la loi fédérale permet aux provinces d'utiliser les banques de données fédérales pour retracer les mauvais payeurs et d'utiliser une partie des prestations fédérales pour payer le parent qui a la garde des enfants. Par ailleurs, la loi porte que l'un ou l'autre des parents peut avoir la garde des enfants, mais, dans la majorité des cas — environ 85 p. 100 —, c'est la femme qui obtient cette garde.

Je cite un passage de «L'évolution de la famille canadienne» portant sur les répercussions du divorce:

Certains de ces problèmes pourraient être réglés par un recours plus fréquent à la garde partagée, mais ce type de garde nécessite certains arrangements minimaux entre les ex-conjoints et n'a pas été favorisé par les avocats. La garde partagée n'a pas non plus été acceptée par les féministes parce qu'elle retire aux femmes une partie de leur pouvoir décisionnel sans améliorer leur situation financière.

J'aimerais savoir pourquoi les avocats ne favorisent pas la garde partagée et pourquoi elle répugne tant aux féministes. Ce sont là des questions importantes auxquelles il faut trouver des réponses. Pour le moment, je n'ai pas ces réponses.

Le passage que j'ai cité nous préoccupe parce que nos recherches ont démontré que la garde des enfants est la question cruciale au moment d'un divorce et qu'elle se retrouve apparemment au coeur de beaucoup des objections au projet de loi C-41. Il semble que leur expérience pousse beaucoup des témoins entendus par le comité du Sénat et celui de la

both the legal profession and the feminists on the joint custody issues. Surely, joint custody would more effectively reflect the equality of both parents and their equal responsibility for the care and nurturing of their children, even after their divorce. We realize that in a minority of cases there may be compelling reasons not to consider joint custody, but we believe that this would be the exception rather than the rule.

We also understand that the intention of Bill C-41 is to establish a framework for national guidelines for child support payments which are fair, consistent and predictable, and which will endeavour to reduce the conflict and tension between the divorcing parents by making the calculations of child support more objective.

Our research has informed us that the proposed guidelines have been based on average expenditures for children taking different income levels into consideration. However, the different ages of those children appears not to have been taken into consideration. We wish to note some areas of concern which our research has brought to light and to reflect briefly on how we believe these points may actually cause more conflict and tension between divorcing parents, rather than achieve its reduction.

We have noticed Justice Minister Allan Rock's comments that best interests of the child has been the driving force behind the recommendations for the suggested amendments and the proposed guidelines. We are concerned, however, that financial support appears to be the overriding compass in the direction that the justice ministry has taken as the foundation of this best interest.

We understand that one of the provisions of Bill C-41 will eliminate subsections in the Divorce Act which recognize that both parents are financially responsible for their children. We have concerns on this particular point. The guidelines appear to have averaged out the child support without taking the individual needs of each particular family into account. There is no provision made for the differing age of the children in each situation. There seems to be a presumption of financial support from the parent who lives with the children, which may work against that parent if they are not wage earners. The financial support from the parent who has been required to leave the family home may not reflect the actual needs of that family.

Also, the non-custodial parent who must now live apart from his or her children is treated as if they must be forced to financially support their children, and this is the only form of care or love which appears to be taken into consideration by this legislation. We also question why those parents who have not been awarded custody of their children, but do have them living with them less than half of the time, are not allowed to have the financial costs of this care taken into account.

Surely it is in the best interests of the children to have the divorcing parents treated equally in this tragic situation. It honestly appears to me that children are being used as some kind of bargaining chip and that if a parent is awarded custody, all presumptions of care and love are made. It would appear that the

Chambre des communes à s'opposer aux avocats et aux féministes sur la question de la garde partagée. Il ne fait aucun doute que la garde partagée reflète plus efficacement l'égalité des deux parents et l'égalité de leur responsabilité dans les soins des enfants, même après un divorce. Nous reconnaissons que, dans une minorité de cas, des raisons impérieuses peuvent jouer contre la garde partagée, mais c'est vraiment l'exception plutôt que la règle.

Nous reconnaissons également que le projet de loi C-41 vise à fixer le cadre d'élaboration de lignes directrices nationales sur les pensions alimentaires qui soient justes, cohérentes et sans surprise et qui servent aussi à réduire les conflits et les tensions entre les parents qui divorcent en rendant le calcul des pensions alimentaires plus objectif.

Nos recherches nous ont appris que les lignes directrices proposées sont fondées sur les dépenses moyennes faites pour les enfants compte tenu de différents niveaux de revenus. Cependant, on n'a apparemment pas tenu compte des différences d'âges. Nous tenons à signaler certaines dispositions qui nous préoccupent et expliquer brièvement comment, à notre avis, elles risquent d'aggraver les tensions et les conflits entre les parents qui divorcent.

Nous savons que le ministre de la Justice, M. Allan Rock, a déclaré que l'intérêt supérieur de l'enfant était le principal facteur qui entraine en ligne de compte dans les modifications et les lignes directrices proposées. Toutefois, nous craignons que, pour le ministre, le soutien financier soit l'élément déterminant de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Une disposition du projet de loi C-41 éliminera les dispositions de la Loi sur le divorce qui portent que les deux parents sont financièrement responsables de subvenir aux besoins de leurs enfants. Cela nous inquiète. On a l'impression que, dans les lignes directrices, on a établi des pensions alimentaires moyennes, sans tenir compte des besoins de chaque famille. Nulle part on ne tient compte de l'âge des enfants. On semble présumer que le parent qui vit avec l'enfant lui apporte un soutien financier, ce qui peut jouer contre ce parent s'il n'est pas salarié. La pension alimentaire payée par le parent qui a dû quitter le foyer familial ne reflète pas nécessairement les besoins réels de la famille.

De plus, le parent qui n'a pas la garde de ses enfants et doit vivre séparé d'eux est traité comme s'il devait nécessairement être contraint d'assurer le soutien financier de ses enfants, et il semble que ce soit la seule forme de soins ou d'amour qui ait été prise en considération dans le projet de loi. Nous nous demandons également pourquoi on ne tient pas compte du temps — moins de la moitié du temps — que les enfants passent chez le parent qui n'en a pas obtenu la garde dans le calcul de la pension alimentaire.

Il est certainement dans le meilleur intérêt des enfants que les parents qui divorcent soient traités également dans cette situation tragique. Honnêtement, il me semble que les enfants servent de monnaie d'échange et que le parent qui en obtient la garde est automatiquement vu comme un parent aimant et attentionné. On a

only non-custodial care considered to be of any consequence to those who drafted the legislation is financial.

Our recommendation is that the subsections in the Divorce Act which uphold both parents' financial responsibility for their children be retained and that joint custody be considered more regularly than it is currently. We would request that the guidelines proposed for child support be used as references only, not as mandatory guidelines, thus maintaining the flexibility of the courts and the parents to tailor their financial support needs to suit their own requirements.

I bow to your superior knowledge on these guidelines, but why these guidelines? There are other guidelines from other jurisdictions. I am not 100 per cent familiar with them, but why these particular guidelines? I would like to hear an explanation.

The minimal guidelines for child support may be extremely burdensome for some non-custodial parents. We are concerned that with mandatory guidelines we may see more bitter divorce situations as the custody of the children becomes a battle between the parents, rather than an issue decided on the premise of what will maintain the most calming environment for the children or, indeed, what is really in the children's best interests.

The separation of their parents is a potentially explosive situation for the children as they see their world shattered and experience the loss of a beloved parent. We would venture to say that mandatory guidelines remove from individuals and the courts the power to determine fair and reasonable child support payments. We feel this kind of dialogue and mediation would go a long way to prevent the possibility of adversarial attitudes.

We realize that in rare cases in the interests of the children's well-being it may be appropriate to deny non-custodial parents access to their children. However, we are concerned that there appears to be a perception that all fathers are the enemy. In the overwhelming number of cases, they become the non-custodial parent, and this may or may not be in the best interests of children. However, our sense is that the system appears to treat fathers as though they are nothing more than financial institutions. Happily, we have entered an era when fathers are challenged to be more involved with the rearing and caring of their children and they have responded. Gone are the days when fathers felt they could not or should not participate in the intimate rearing of their children. However, should the marriage break down, this factor appears to have been forgotten and fatherhood devalued or even ignored.

I know we do not have the time today to go into that matter, but I think it is an extremely important issue. We cannot cut fathers out of the equation. They may have divorced the mother, but they did not divorce their children. This legislation appears to treat them as though they did.

The Minister of Justice has stated that the committee should not be distracted by issues of access and custody. This bill does not address access and custody, rather it is directed at child support. In

l'impression que, pour les rédacteurs du projet de loi, la seule chose importante que le parent qui n'en pas la garde peut apporter à ses enfants, c'est de l'argent.

Nous recommandons que les dispositions de la Loi sur le divorce qui confirment la responsabilité financière des deux parents soient conservées et que la garde conjointe soit envisagée plus souvent qu'elle l'est en ce moment. Nous demandons que les lignes directrices proposées ne soient pas d'application obligatoire, mais ne servent que de référence, ce qui permettrait aux tribunaux et aux parents de conserver la liberté voulue pour adapter les pensions alimentaires à chaque cas.

Je m'incline devant votre connaissance supérieure de ces lignes directrices, mais pourquoi faut-il des lignes directrices? Il en existe déjà à d'autres paliers de gouvernement. Je ne les connais pas toutes, mais pourquoi faut-il des lignes directrices fédérales? J'aimerais avoir une explication.

Des lignes directrices même réduites à leur plus simple expression pourraient constituer un lourd fardeau pour certains parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants. Nous craignons que l'existence de lignes directrices d'application obligatoire crée beaucoup d'amertume au moment des divorces parce que la garde des enfants deviendra un sujet de conflit entre les parents et la décision ne sera pas prise avec le souci de placer les enfants dans un milieu serein ou en fonction de leurs meilleurs intérêts.

Une séparation est une situation pouvant être très déstabilisante pour des enfants, car ils voient leur monde s'écrouler et ils perdent un parent aimé. Nous irions jusqu'à dire que des lignes directrices d'application obligatoire enlèvent aux individus et aux tribunaux le pouvoir de déterminer ce qui constitue une pension alimentaire juste et raisonnable. Nous croyons que le dialogue et la médiation réduisent considérablement les risques de confrontation.

Nous reconnaissons que, dans de rares cas, il est dans l'intérêt des enfants de refuser des droits de visite au parent qui n'en a pas la garde. Cependant, nous sommes inquiets de constater qu'il semble exister des préjugés contre les pères. Dans la très grande majorité des cas, ce sont les mères qui ont la garde des enfants, et ce n'est pas toujours dans le meilleur intérêt de ces derniers. Nous pensons que le système ne voit rien d'autre chez les pères que des fournisseurs d'argent. Heureusement, nous avons vu récemment que les pères ont été mis au défi de s'occuper davantage de leurs enfants et ont relevé ce défi. Il est fini le temps où les pères croyaient qu'ils ne pouvaient ou ne devaient pas s'occuper de très près de leurs enfants. Cependant, en cas de rupture du mariage, il semble que l'on ne tienne pas compte de ce nouveau phénomène et que la paternité soit dévaluée ou même oubliée.

Je sais que nous n'avons pas le temps aujourd'hui d'examiner cela en détail, mais je crois que c'est très important. Nous ne pouvons pas tout simplement mettre les pères de côté. Lorsqu'ils divorcent, c'est de leur femme, pas de leurs enfants. Pourtant, le projet de loi semble les traiter comme s'ils divorçaient d'avec leurs enfants.

Le ministre de la Justice a déclaré que le comité ne devrait pas se laisser distraire par la question de la garde et des droits de visite. Le projet de loi n'en parle pas, car il porte sur les pensions

my view, it would be a grave error in judgment and bad public policy to mix the two. It is our view that the attempt not to be distracted by these issues shows the same inflexibility which we have noted throughout this legislation. In real life, the overwhelming majority of non-custodial parents would not wilfully withdraw financial support from the children of their failed marriage.

In our research, we have noted that many non-custodial parents are denied just access to their children. In reaction to that, they may withhold child support. We do not condone that behaviour but we do understand the hurt which may have fueled the action. We have also noticed that in other jurisdictions, when access is fair and just, the percentage of consistent payments of child support by non-custodial parents increases. In real life, the issues of custody, access and child support are intimately related. It would be foolish to ignore them unless we do not wish to be fair or to increase conflict and tension. Our recommendation would be that a mechanism be built into legislation to ensure that access issues are properly dealt with if the custodial parent is denying court-ordered access.

At present, it seems that only issues of concern to the custodial parent are taken seriously. While this may be the ultimate concern, since the children reside with this parent, our laws must be fair and just. We do not feel that this legislation fits those criteria. One gets the feeling that the parent who is awarded custody of the children is deemed to be good and the other parent bad. This should not be a perception one gets from federal legislation.

In the guidelines and also in Bill C-41, we note that the "child of the marriage" has been redefined to include the age of majority in certain circumstances. We are concerned that the definition now includes "in pursuit of reasonable education." Again, the Minister of Justice has stated that statistics demonstrate that children of separated parents are less likely to go to university. Children living with one parent are less likely to go to university than other children. I do not think that is right. I should like to work towards a country in which children have an equal opportunity to advance themselves regardless of whether they live with one parent or two.

Again, we believe that the minister's remarks reflect the attitude that financial support is of paramount importance and is the only pleasure of a non-custodial parent's care. Even in two-parent families, for reasons including and other than financial, not all children attend university. Are we now making it a mandatory financial commitment that parents who divorce, particularly the non-custodial parent, must finance their children's university education because the Minister of Justice does not think it right that they do not attend?

Again, it is basing the fact on money. Maybe it is the effect of not having a father or a mother in that home situation that has

alimentaires. À mon avis, ce serait une grave erreur de jugement et une mauvaise idée pour le gouvernement de mélanger les deux sujets. Nous estimons que les efforts déployés pour ne pas se laisser distraire par la garde et les droits de visite témoignent du manque de souplesse que nous avons relevée dans tout le projet de loi. Dans la réalité, la très grande majorité des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants ne cesseraient pas volontairement de leur verser leur pension alimentaire.

Au cours de nos travaux de recherche, nous avons constaté que beaucoup de parents se font refuser des droits de visite juste et c'est ce qui les pousse à cesser de payer leur pension alimentaire. Nous n'approuvons pas ce comportement, mais nous comprenons la douleur qui peut le provoquer. Nous avons également constaté que là où les parents payeurs sont traités avec justice, le pourcentage de mauvais payeurs diminue. Dans la réalité, la garde des enfants, les droits de visite et les pensions alimentaires sont des sujets étroitement liés. Il serait idiot de ne pas en tenir compte à moins de ne pas vouloir être juste ou de vouloir multiplier les conflits et les tensions. Nous recommandons d'inclure dans la loi un mécanisme permettant de faire respecter les droits de visite accordés par les tribunaux.

Pour le moment, il semble que seules les questions qui préoccupent les parents gardiens soient prises au sérieux. Ce sont peut-être les préoccupations ultimes, puisque les enfants demeurent avec ces parents, mais il reste que nos lois doivent être justes. Nous ne pensons pas que le projet de loi répond au critère de justice. On a l'impression que le parent qui obtient la garde de ses enfants est réputé bon, tandis que l'autre est réputé mauvais. Une loi fédérale ne devrait pas laisser une telle impression.

Nous avons constaté que, dans les lignes directrices et aussi dans le projet de loi C-41, l'expression «enfant à charge» a été redéfinie pour inclure des enfants majeurs. L'expression «il poursuit des études raisonnables» nous préoccupe. Encore là, le ministre de la Justice a déclaré que les statistiques démontrent que les enfants de parents séparés sont moins susceptibles que les autres de faire des études universitaires. Les enfants qui vivent avec un seul parent sont moins susceptibles que les autres de fréquenter l'université. Je ne pense pas que ce soit acceptable. J'aimerais que l'on ait un jour un pays où tous les enfants peuvent faire des études supérieures, peu importe qu'ils vivent avec un seul parent ou avec les deux.

À notre avis, cette déclaration du ministre donne à penser que la pension alimentaire est d'une importance primordiale et que son versement constitue le seul plaisir que peut apporter un enfant au parent qui n'en a pas la garde. Même dans les familles où les deux parents vivent ensemble les enfants ne fréquentent pas tous l'université, et ce n'est pas toujours pour des raisons financières. Sommes-nous en train d'obliger les parents qui divorcent, tout particulièrement ceux qui n'ont pas la garde des enfants, à payer des études universitaires à leurs enfants parce que le ministre de la Justice juge inacceptable que des enfants ne fréquentent pas l'université?

Encore une fois, on ramène tout à une question d'argent. Peut-être est-ce l'absence du père ou de la mère qui est un facteur

made the difference between the plans of a particular child. We cannot deal with these issues only on the basis of financial obligations.

We would recommend that the phrase "in pursuit of reasonable education" be removed from the definition of "child of the marriage."

Under the heading of special extraordinary expenses, we recognize there may arise circumstances which may require unforeseen expenses for children. However, we feel that some of the required expenses which the court might order to be paid may have already been taken into account in the original grid that outlines the child support payments for each income level and may result then in the non-custodial parent paying twice. If the objective of this legislation is to establish fair standards, these add-ons ought to be better clarified. We also note in our research that many non-custodial parents are not consulted on medical, educational and extracurricular considerations for their children. Yet this legislation demands their financial obligation. I am not saying they are not willing to give it. However, if we demand their money, surely we should ask for their input.

We are concerned about the Draconian measures this bill will allow to ensure payment of child support. We realize that in a minority of cases, non-custodial parents are wilfully negligent in the provision of child support. However, Bill C-41 appears to treat all non-custodial parents as though they belong to this category of persons. For non-custodial persons who would wilfully withhold financial support from their children, we would expect the full extent of the law to apply. However, we find no provisions for compassion for those parents who become unemployed or find themselves in arrears for valid reasons. We fail to understand how suspending federal licences and passports will help, especially if these parents need those very same licences and passports to carry out work which provides them money to pay the financial support.

If is our understanding that current legislation already provides other mechanisms by which people may be located and the support obtained through the use of federal information banks.

Again, our researchers note that there is just one mechanism available to the non-custodial parent who is unable to make the child support payments, and it is termed "undue hardship." However, in our discussions with individuals, the practical means of presenting this undue hardship in court makes the claim almost impossible to make financially.

We know the Minister of Justice is committed to Bill C-41 and that there is built-in review which will be undertaken within five years. We would suggest that this time frame be reduced to two years, given the inflexible, uncompassionate and unfair structure of Bill C-41.

The Minister of Justice noted that the role of the Senate is well established as a body of sober second thought, that it exists to ensure matters are constitutional. We would respectfully submit that Bill C-41 does not treat custodial and non-custodial parents equally, nor does it treat divorced couples and non-divorced couples equally. We would hope that after sober second thought,

déterminant dans la vie d'un enfant. On ne peut pas tout ramener à une question d'obligations financières.

Nous recommandons d'éliminer l'expression «il poursuit des études raisonnables» de la définition d'«enfant à charge».

Nous reconnaissons qu'il peut y avoir des dépenses spéciales ou extraordinaires à faire pour les enfants. Cependant, nous pensons que certaines de ces dépenses sont déjà prises en compte dans la grille originale des pensions alimentaires établie par échelon de revenu, ce qui fait que le parent payeur pourrait devoir payer deux fois les mêmes dépenses. Si l'objectif du projet de loi est d'établir des normes justes, alors il faut clarifier les dispositions relatives à ces dépenses. Par ailleurs, nos recherches ont aussi révélé que beaucoup de parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants ne sont pas consultés au sujet des soins médicaux, de l'éducation et des activités parascolaires de leurs enfants. Pourtant, la mesure législative leur impose des obligations financières. Je ne dis pas que ces parents ne veulent pas donner d'argent, mais si nous leur demandons de l'argent, il serait normal de leur permettre de donner leur avis.

Nous sommes préoccupés par les mesures radicales que le projet de loi permet pour assurer le versement des pensions alimentaires. Nous nous rendons compte que, dans une minorité de cas, des parents négligent volontairement de payer la pension. Cependant, le projet de loi C-41 semble traiter tous les parents payeurs comme s'ils étaient de mauvais payeurs. Nous souhaitons que la loi s'applique dans toute sa rigueur aux parents qui refusent volontairement de payer la pension alimentaire. Toutefois, nous ne voyons aucune disposition de compassion envers les parents qui perdent leur emploi ou ont d'autres bonnes raisons d'être en retard. Nous ne comprenons pas comment le fait de suspendre des permis fédéraux ou un passeport pourra aider quelqu'un à payer, surtout lorsqu'il a besoin de ces permis ou de son passeport pour gagner un revenu.

Nous croyons savoir que d'autres lois permettent la consultation des banques de données fédérales pour retracer des parents et obtenir le paiement des pensions alimentaires.

Nos recherchistes ont constaté que la seule disposition que peut invoquer une personne qui est dans l'impossibilité de payer la pension, c'est celle sur les «difficultés excessives». Cependant, lors de nos discussions, nous avons constaté que les moyens à mettre en oeuvre pour faire valoir des difficultés excessives devant un tribunal sont tels que cela reste pratiquement hors de portée.

Nous savons que le ministre de la Justice tient beaucoup au projet de loi C-41 et que, dans le projet de loi même, un examen est prévu dans cinq ans. Nous suggérons de ramener ce délai à deux ans en raison de la rigidité, du manque de compassion et des injustices du projet de loi.

Le ministre de la Justice a fait remarquer que le rôle du Sénat comme chambre de réflexion est bien établi et que cette institution existe pour assurer la constitutionnalité des lois. Nous estimons que le projet de loi C-41 ne traite pas également les parents qui ont la garde des enfants et ceux qui n'en ont pas la garde ni les parents divorcés et les parents non divorcés. Nous espérons

this committee will recommend amendments which will make Bill C-41 fairer and more just. We are concerned that legislation as important as Bill C-41, which we understand eliminates large sections of the Divorce Act, should be propelled so rapidly by government.

As we stated at the opening of our presentation, we wish to serve those couples who tragically find themselves facing divorce, and we believe that legislation is there to serve them too — not to punish, not to penalize in this sense, but to serve the individuals concerned. We find it extremely difficult to see how the family experiencing divorce can be well served by legislation which appears vindictive and unfair, for the most part, towards fathers, who remain the overwhelming majority of non-custodial parents. We stand firmly in a position of service to husbands and wives who find themselves in these difficult situations, and to their children.

Bill C-41 appears to be irritating a deep wound and making it worse rather than assisting in its healing. It is not in the best interests of children to have their parents as adversaries. We would recommend that mechanisms which encourage mediation, joint custody, fairness and justice be of paramount importance in any legislation pertaining to divorce.

We thank the honourable senators on this committee for providing us with the opportunity to share our reflections with you.

The Chair: Thank you for the presentation. As chairman of this committee, I should mention that when the Department of Justice appeared before our committee, we did ask extensively about the guidelines and the grid, and they informed us that they had looked at many jurisdictions, including the United States, England and Australia, to come up with what they felt would be a good beginning for a fair system in Canada. They know that it has to be reviewed and that it may not be the right mix, but at least it is a beginning.

Senator Jessiman: You say that you think, from your research, that these extraordinary expenses have been taken into account in the original grid. We were also told that by one of the professors who came before us, and he learned that because he was working on those particular guidelines. How did you find that out?

Ms Jeffs: We were informed by a gentleman who works with a group for fathers. They felt everything that was involved in the cost of rearing a child was probably already included in the grid. That would just be the natural thing. Therefore, to include some of these add-ons or extra expenses would be almost like doubling up.

Senator Jessiman: I thought you perhaps had some inside information.

Ms Jeffs: No, I do not. My "inside" information is just from people who have been involved at a very personal level with these types of things. As I said, I am not an expert. These are just their feelings, and what we have picked up from reading the bill and

qu'après mûre réflexion, le comité recommandera des amendements rendant le projet de loi plus juste. Nous trouvons inquiétant que le gouvernement tienne à faire adopter si rapidement un projet de loi d'une telle importance et qui, d'après ce que nous comprenons, élimine de larges pans de la Loi sur le divorce.

Comme je l'ai dit au début de mon exposé, nous voulons servir les couples qui sont confrontés au divorce et nous croyons que la loi aussi est là pour les servir, pas pour les punir ou les pénaliser. Nous trouvons extrêmement difficile d'imaginer que la famille qui traverse un divorce puisse être servie par un projet de loi punitif et injuste envers les pères qui, dans la très grande majorité des cas, n'obtiennent pas la garde de leurs enfants. Nous demeurons entièrement au service des maris et des femmes qui se retrouvent dans cette situation difficile, et de leurs enfants.

Selon nous, le projet de loi C-41 plonge un couteau dans une plaie profonde plutôt que d'aider à la guérir. Il n'est pas dans l'intérêt des enfants d'avoir des parents qui s'affrontent. Nous recommandons que toute loi se rapportant au divorce accorde une extrême importance aux mécanismes qui encouragent la médiation, la garde conjointe, l'équité et la justice.

Nous remercions le comité de nous avoir donné la possibilité de lui faire part de nos réflexions.

La présidente: Merci. En tant que présidente du comité, je tiens à mentionner que, lorsque les représentants du ministère de la Justice ont comparu, nous leur avons posé beaucoup de questions sur les lignes directrices et la grille. Ils nous ont répondu qu'ils avaient étudié ce qui se faisait dans beaucoup d'autres pays, y compris aux États-Unis, en Angleterre et en Australie, avant d'élaborer ce qui, selon eux, constitue de bonnes bases pour parvenir à un système canadien juste. Ils savent que ce système n'est pas parfait et devra être réexaminé, mais, au moins, c'est un début.

Le sénateur Jessiman: Vous dites que, en vous basant sur vos recherches, vous pensez que les dépenses extraordinaires ont été prises en compte dans la grille originale. C'est ce que nous a dit un des professeurs que nous avons entendus et il le savait parce qu'il a travaillé à l'élaboration des lignes directrices. De votre côté, comment l'avez-vous appris?

Mme Jeffs: Nous avons obtenu de l'information d'un homme qui travaille auprès d'un groupe de pères qui ont dit croire que toutes les dépenses associées à un enfant avaient probablement été incluses dans la grille. Cela ne serait que normal. Par conséquent, ajouter des dépenses supplémentaires équivaldrait presque à doubler ces dépenses.

Le sénateur Jessiman: Je pensais que vous aviez peut-être obtenu des renseignements privilégiés.

Mme Jeffs: Non, pas du tout. Mes renseignements «privilégiés» proviennent de personnes qui ont vécu personnellement ce genre de situation. Je le répète, je ne suis pas une experte. Je ne parle que d'impressions et de ce que j'ai pu

the guidelines and listening to the reflections of people on the edge.

Senator Jessiman: I think you have hit the nail right on the head. A number of the amendments we are trying to suggest are right there in your brief.

Ms Jeffs: I must say I came here this morning with fear and trepidation because I know that, with regard to access and support, there is provincial and federal legislation, and I do not profess to be an expert on either, but our heart is with those families, and I believe our legislation should have a heart. I am not sure I see one here.

Senator Lavoie-Roux: I thank you for your brief. Whether you are an expert does not make any difference. You wrote it as you felt it needed to be written.

On page 6, you recommend that the guidelines proposed for child support be used as references only, not as mandatory guidelines, thus maintaining the flexibility of the court. In the past, the courts found it very difficult to decide on what should be a fair amount for support. The process led to quite a bit of friction between the parties. The one purpose of the bill that is clear to me — maybe it is not a good one — is to try to decrease that conflict and make it easier and clearer for people to decide how much the support should be. I am not sure that I would agree with your recommendation as it is written, because we could again fall into this trap of subjective judgment, where the judge might think that a father that earns so much and has such a standard of living should be able to pay this or that amount. Are you sure that it would improve things if we were to take out the guidelines? Perhaps you do not agree with what the guidelines contain, and that is one thing, but is it not better to have some guidelines than no guidelines.

Ms Jeffs: I think they should be used as guidelines. They should not be mandatory. It seems to me that we are trying to tell the judges what to say and what to think. I assume the judges in family courts have experience in those things. It is very well to say there are guidelines for certain salary brackets, but I am not sure that it is helpful to make them mandatory. I do not think I know enough about this area to make that determination. That was just my heartfelt thought on that situation.

Senator Lavoie-Roux: On page 9, you recommend that the phrase "in pursuit of reasonable education" be removed from the definition of a child of the marriage. Perhaps it would be better to ask this question of a lawyer, but if we are creating an obligation for divorced parents to pay for university education, which everyone agrees with, what about parents who are not divorced? Do we create an obligation for them?

Ms Jeffs: That is what I meant when I spoke about non-constitutional problems. It pits divorced parents against non-divorced parents. My eldest daughter went to university and we helped her with that endeavour. Our son chose not to go. As a parent, you can say, "You should go to university." The child might say, "I do not like that," just as Justice Minister Rock said,

glaner à la lecture du projet de loi et des lignes directrices et lors de conversations avec des personnes qui sont aux premières lignes.

Le sénateur Jessiman: Je crois que vous avez mis dans le mille. Certains des amendements que nous voulons proposer se retrouvent dans votre mémoire.

Mme Jeffs: Je dois dire que je suis venue ici ce matin avec appréhension et inquiétude. Je sais qu'il existe des lois provinciales et fédérales sur les droits de visite et les pensions alimentaires et, sans prétendre être une experte, je peux dire que notre organisation est du côté des familles, et je crois que nos lois doivent avoir du coeur, ce que nous ne trouvons pas dans le projet de loi.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je vous remercie pour votre mémoire. Que vous ne soyez pas une experte ne fait aucune différence. Vous avez écrit les choses comme vous les ressentez.

À la page 6, vous recommandez que les lignes directrices sur les pensions alimentaires proposées ne servent que de référence et ne soient pas obligatoires, pour laisser de la liberté aux tribunaux. Dans le passé, les tribunaux ont trouvé très difficile de fixer le montant des pensions alimentaires pour qu'elles soient justes. Les calculs suscitaient bien des frictions entre les parties. Un des objectifs, à mon avis évident, du projet de loi — mais il n'est peut-être pas bon —, c'est de tenter d'éviter ces conflits et de faciliter le calcul des pensions alimentaires. Je ne suis pas sûre que j'approuve votre recommandation telle qu'elle est formulée parce que nous pourrions retomber dans les jugements subjectifs où un juge décide qu'un père qui gagne tant et a tel niveau de vie devrait être capable de payer tant. Êtes-vous convaincue que nous améliorerions les choses si nous rendions les lignes directrices facultatives? Peut-être n'êtes-vous pas d'accord avec ce qu'elles contiennent, et c'est une chose, mais n'est-il pas préférable d'avoir des lignes directrices?

Mme Jeffs: Je crois qu'elles devraient servir de référence sans être obligatoires. J'ai l'impression que nous essayons de dicter aux juges quoi dire et quoi penser. Je présume que les juges des tribunaux de la famille ont l'expérience de ces questions. C'est une chose de dire qu'il existe des lignes directrices pour certains échelons de revenus, mais je ne suis pas convaincue qu'il soit utile de les rendre obligatoires. Je ne crois pas en savoir assez sur le sujet pour trancher, mais j'ai dit ce que je pensais au plus profond de mon coeur.

Le sénateur Lavoie-Roux: À la page 9, vous recommandez que l'expression «il poursuit des études raisonnables» soit retirée de la définition d'enfant à charge. Il serait peut-être préférable de poser la question à un avocat, mais si nous obligeons les parents divorcés à payer des études universitaires à leurs enfants, ce que tout le monde approuve, qu'en est-il des parents qui ne sont pas divorcés? Créons-nous la même obligation pour eux?

Mme Jeffs: C'est ce que je voulais dire lorsque j'ai parlé de problèmes non constitutionnels. Le projet de loi dresse les parents divorcés contre les parents qui ne sont pas divorcés. Notre fille aînée est allée à l'université, et nous l'avons aidée financièrement, tandis que notre fils a choisi de ne pas y aller. Un parent peut recommander à son enfant d'aller à l'université et l'enfant peut

"I do not like that they do not go to university." The reason these young people do not go to university is not just financial. We are not looking at the effect that divorce has on them, on their emotions and their plans for the future. Making it mandatory for parents who are divorced to finance their children's university education is just wrong. "Unconstitutional" would be one word. We should not mandate that.

Senator Lavoie-Roux: Children could even sue their parents for not paying for their university education.

Senator Cools: That is what this would open up.

Senator Jessiman: When couples are together, both parents decide what they will do for the children. If we pass this amendment, it will be up to the custodial parent to decide, and then the non-custodial parent will have to pay for it, and he will not have any choice or input as to what university or program the child will attend.

Ms Jeffs: Or when it finishes. You may find yourself with a child of 55.

Senator Lavoie-Roux: My other question is in relation to the enforcement provisions of the bill. Do you feel that some of the sanctions that are provided in the bill, such as removal of the passport or other permits, are too harsh?

Ms Jeffs: To be honest, senator, if I can put it in plain terms — and this will not sound professional at all — it sounds bitchy to me. I am sorry, but it does. It does not sound as though this legislation is trying to serve the families. It is vindictive and bitchy. I know "bitchy" sounds like a ridiculous word to use for legislation, but it is. It is like saying, "Well, if you do not do this, we will really get you." There must be proper ways of ensuring that parents who do not support their children support them in a proper, legislative way. I am all for parents supporting their children, but this legislation takes it to the "Nth" degree.

Senator Lavoie-Roux: One of your recommendations is to decrease to two years the time for reviewing the legislation. Would three years be better?

Ms Jeffs: If you are a family who will be affected immediately by this legislation, I would say that six months is too long. Given what we are hearing about the damage people think this legislation will do, two years will be just about enough time.

Senator Lavoie-Roux: You are looking at it case by case. However, if you look at the law generally, the whole picture, I think five years is too long, but three years would give us enough data to make it worthwhile.

Ms Jeffs: I will compromise on that, senator, but if you are the family involved, it is different.

Senator Lavoie-Roux: We cannot review a law case by case.

répondre que cela ne lui plaît pas, tout comme le ministre Rock a dit qu'il n'aimait pas que les enfants ne fassent pas d'études universitaires. Si les jeunes ne vont pas à l'université, ce n'est pas uniquement pour des raisons d'argent. Nous ne tenons pas compte des effets du divorce sur les enfants, sur leurs sentiments et leurs plans d'avenir. Obliger les parents divorcés à payer des études universitaires à leurs enfants est mal. Nous pourrions aussi dire «anticonstitutionnel». Nous ne devrions pas leur imposer cette obligation.

Le sénateur Lavoie-Roux: Des enfants pourraient même poursuivre leurs parents s'ils ne paient pas leurs études universitaires.

Le sénateur Cools: On pourrait en arriver là.

Le sénateur Jessiman: Lorsque les couples sont ensemble, les deux parents décident ce qu'ils feront pour les enfants. Si nous adoptons le projet de loi, il appartiendra au parent qui a la garde de décider tandis que l'autre parent devra payer sans avoir son mot à dire sur le choix de l'université ou du programme.

Mme Jeffs: Ni sur la fin des études. Un parent pourrait se retrouver avec un enfant de 55 ans sur les bras.

Le sénateur Lavoie-Roux: Mon autre question a trait aux dispositions d'exécution du projet de loi. Croyez-vous que certaines sanctions prévues dans le projet de loi, comme le retrait du passeport ou de permis, sont trop dures?

Mme Jeffs: Pour être honnête, sénateur, si je peux m'exprimer en termes simples — ce qui ne fera pas professionnel du tout — je trouve cela plutôt vache. Je suis désolée, mais c'est ainsi. On n'a pas l'impression que le projet de loi vise à aider les familles. Il est punitif et vache. Je sais que «vache» est un peu ridicule, parlant d'un projet de loi, mais c'est le mot. C'est comme dire: «Si vous ne faites pas cela, vous allez y goûter!» Il doit bien exister des moyens législatifs acceptables de forcer les parents qui refusent de le faire à payer les pensions alimentaires de leurs enfants. Il est évident pour moi que les parents doivent subvenir aux besoins de leurs enfants, mais le projet de loi pousse cette idée à l'extrême.

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous recommandez notamment de ramener à deux ans le délai avant l'examen de la loi. Trois ans ne serait-il pas préférable?

Mme Jeffs: Les familles seront touchées sur-le-champ par le projet de loi, aussi irais-je jusqu'à dire que six mois est déjà trop long. Compte tenu de tout ce que nous avons entendu sur les conséquences néfastes appréhendées du projet de loi, deux ans sera juste assez long.

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous examinez les choses au cas par cas. Cependant, si on prend la loi globalement, dans son contexte général, je crois que cinq ans est trop long, mais qu'un délai de trois ans nous laisserait le temps de recueillir suffisamment de données.

Mme Jeffs: Je suis prête à faire un compromis là-dessus, madame le sénateur, mais pour la famille touchée, c'est différent.

Le sénateur Lavoie-Roux: Nous ne pouvons pas tenir compte de chaque cas individuel dans l'examen d'une loi.

Ms Jeffs: I believe that legislation is supposed to serve the people.

Senator Lavoie-Roux: I agree with you.

Are there French-speaking members in the Ontario Catholic Women's league?

Ms Jeffs: We do have a Quebec Catholic Women's League, but they speak English.

Senator Forest: I thank you for your brief. I know you put a lot of work into it. I do not agree with everything in it because of other things I have heard, but I do appreciate your hard work.

With respect to the guidelines and whether they are mandatory, I do not know if you were here this morning when it was discussed that these guidelines have been used as voluntary guidelines by the judicial system in Saskatchewan for over a year. We have some indication that there has been approval from the judges. I would also like to make the point that they have been working on these guidelines for about five years. Hopefully they will be helpful. In the cases we have heard, they considered it to be an improvement and less conflicting.

With respect to enforcement, I appreciate your thinking. They measures are draconian, but you do recognize that they are for persistent defaulters only and are an absolute last resort. These individuals will have the opportunity, if they have financial problems, to ask for a variation. They will be given plenty of notice. This provision will not affect the large majority; it is for a group of parents who, I agree, are in a minority situation.

As far as drivers' licences and passports are concerned, some provinces are already using that approach because they have found that for a certain percentage of people, it has been impossible to enforce the payments, and children are suffering. Again, the measure is meant only as a last resort for that very small group of people who are wilfully and persistently in arrears.

Ms Jeffs: We heard this morning about mediation. It seems to me that we ought to be able to use that also.

Senator Forest: I agreed with that speaker on the need for mediation.

Ms Jeffs: The Saskatchewan presentation that you heard this morning, did they have reports from families who have actually been involved in this process, or did it relate simply to judicial aspects of this issue?

Senator Cohen: It related to the judicial aspects of the issue.

Senator Cools: Judicial information is not all that clear. Let us not rely on it.

Senator Jessiman: We do not know whether they used it as guidelines or they enforced it to the letter.

Senator Bosa: I should like to compliment the witness for the great deal of effort she put into drafting her brief. I wish you had been here earlier this morning to hear witnesses who clarified some of the situations you have presented in your brief. For

Mme Jeffs: J'estime que la loi doit servir la population.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je suis d'accord avec vous.

Y a-t-il des membres francophones au sein de la Ontario Catholic Women's League?

Mme Jeffs: Il existe une Quebec Catholic Women's League, mais tous les membres parlent anglais.

Le sénateur Forest: Je vous remercie pour votre mémoire. Je sais que vous y avez beaucoup travaillé. Je n'approuve pas tout ce qui s'y trouve en raison d'autres points de vue que j'ai entendus, mais je reconnais que vous avez consacré beaucoup de travail à votre mémoire.

Au sujet des lignes directrices, j'ignore si vous étiez présente ce matin, lorsqu'il en a été question, mais elles sont utilisées de façon volontaire en Saskatchewan depuis plus d'un an. D'après ce que l'on sait, elles seraient bien accueillies par les juges. Je tiens également à souligner qu'on travaille à l'élaboration de ces lignes directrices depuis environ cinq ans. Il est à espérer qu'elles seront utiles. D'après ce que nous avons entendu dire, elles représenteraient une amélioration et réduiraient les affrontements.

Pour ce qui est de l'exécution, je comprends votre point de vue. Les mesures sont radicales, mais vous reconnaissez qu'elles ne visent que les mauvais payeurs d'habitude et qu'elles sont un dernier recours. Les payeurs pourront, s'ils ont des problèmes financiers, demander des dérogations. Ils recevront amplement d'avis. La disposition ne touchera pas la majorité des gens, mais une minorité seulement, c'est clair.

Pour ce qui est du retrait des permis de conduire et des passeports, certaines provinces le font déjà parce qu'elles ont constaté qu'il est impossible de faire payer les pensions alimentaires à certaines personnes et que les enfants en souffrent. Encore là, il ne s'agit que d'une mesure de dernier recours visant un très petit nombre de personnes qui paient volontairement et constamment en retard.

Mme Jeffs: Il a été question de médiation ce matin. Il me semble que nous devrions avoir recours à la médiation dans ces cas aussi.

Le sénateur Forest: Je suis d'accord avec le témoin de ce matin sur la nécessité de la médiation.

Mme Jeffs: Les témoins de la Saskatchewan que vous avez entendus ce matin ont-ils fait état des résultats obtenus par des familles qui ont participé au processus ou n'ont-ils parlé que des aspects juridiques de la question?

Le sénateur Cohen: Ils ont parlé des aspects juridiques.

Le sénateur Cools: Les renseignements d'ordre juridique ne sont pas clairs du tout. Ne nous y fions pas.

Le sénateur Jessiman: Nous ne savons pas s'ils s'en sont seulement inspirés ou s'ils les ont appliqués à la lettre.

Le sénateur Bosa: Je tiens à féliciter le témoin pour tous les efforts mis dans la rédaction du mémoire. J'aurais aimé que vous soyez ici ce matin pour entendre les témoins qui ont clarifié certains points que vous abordez dans ce mémoire. Par exemple, il

instance, the education of adult children is not compulsory; it is discretionary. If a parent does not want to go along or cannot afford to, they can appeal. Case law comes into play then, I am told.

You seem to have the impression that this government is attempting to inflict pain on society. The legislation before us has been studied by independent people. They have looked into the situation and, after intensive consultations, have come up with a system that might alleviate the confrontational method that existed previously. What has been proposed is not official. The legislation is still under consideration by this committee. However, I understand the courts are already using the guidelines to settle cases.

Senator Cools: They are using them as guidelines, which is the point. That is her point. They should be guidelines, not regulations.

Senator Jessiman: That is what they are saying.

Senator Bosa: Senator Jessiman, if you had been here this morning, you would have heard Betty Ann Pottruff, Q.C., who was part of the team that studied the guidelines. You would have heard that the guidelines are not applied *ipso facto*, like an assembly line. They are considered when the case is settled. If the child is one year old or 18 years old, surely the same amount of expense in supporting that child is not applicable. There can be an agreement between the two parents, or the issue can be settled by the presiding judge.

Senator Jessiman: No, it cannot. That is the point. You do not understand the law.

Senator Bosa: We were told that this morning.

Senator Jessiman: If you have three children and make a certain amount of money, the age of the children does not matter — you pay the same amount. The judge cannot change it. It is inflexible.

Senator Cools: His understanding is that people can still come to private agreements, but the problem arises when people do not agree. Then the judge must adhere to the guidelines proposed in the legislation. The judge has no discretion. Read the thing.

The Chair: Ms Jeffs, we appreciate your testimony this morning.

The committee recessed.

Upon resuming at 1:30 p.m.

[English]

The Chair: Our first witnesses are from the Canadian Bar Association. Please proceed.

Ms Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association: On behalf of the Canadian Bar Association, I should like to thank you for this opportunity to present this brief on Bill C-41.

n'est pas obligatoire de payer les études des enfants adultes. Le parent qui ne veut pas payer ou n'en a pas les moyens peut interjeter appel. J'ai cru comprendre que l'on s'en remettait à la jurisprudence.

Vous semblez avoir l'impression que le gouvernement veut faire souffrir la société. Le projet de loi a été étudié par des personnes indépendantes. Elles ont examiné la situation et, après des consultations poussées, elles ont proposé un système susceptible de mettre fin aux affrontements auxquels on assiste en ce moment. La proposition qui a été faite n'est pas officielle. Notre comité n'a pas terminé l'examen du projet de loi. Cependant, je crois comprendre que les tribunaux utilisent déjà les lignes directrices.

Le sénateur Cools: Justement, les tribunaux s'en servent comme document de référence seulement. C'est ce que préconise le témoin: qu'il y ait des lignes directrices, pas un règlement.

Le sénateur Jessiman: C'est ce qu'ils disent.

Le sénateur Bosa: Sénateur Jessiman, si vous aviez été ici ce matin, vous auriez entendu Betty Ann Pottruff, c.r., qui faisait partie de l'équipe qui a étudié les lignes directrices. Vous auriez appris que les lignes directrices ne sont pas appliquées automatiquement. Elles sont prises en considération lorsque la cause est réglée. Il est évident que la pension alimentaire ne sera pas la même si l'enfant a un an ou s'il a 18 ans. Les deux parents peuvent s'entendre ou le juge peut trancher la question.

Le sénateur Jessiman: Non, il ne le peut pas. C'est ce que nous disons. Vous ne comprenez pas la loi.

Le sénateur Bosa: C'est ce que l'on nous a dit ce matin.

Le sénateur Jessiman: Si vous avez trois enfants l'âge des enfants n'a aucune importance, vous payez en fonction de votre revenu. Le juge ne peut rien y changer. Le montant est fixe.

Le sénateur Cools: Il parle des cas où les parents s'entendent entre eux. Cependant, les problèmes surgissent lorsqu'ils ne s'entendent pas. Dans ce cas, le juge doit suivre les lignes directrices proposées avec le projet de loi. Il n'a aucune liberté. Lisez le texte.

La présidente: Mme Jeffs, nous vous remercions pour votre témoignage.

La séance est levée.

La séance reprend à 13 h 30.

[Traduction]

La présidente: Nos premiers témoins représentent l'Association du Barreau canadien. Vous avez la parole.

Mme Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales, Association du Barreau canadien: Au nom de l'Association du Barreau canadien, je vous remercie de nous donner l'occasion de présenter ce mémoire sur le projet de loi C-41.

[Translation]

The Canadian Bar Association is a national association representing over 34,000 jurists across Canada.

[English]

The brief before you today has been approved by the Canadian Bar Association, prepared by our national family law section which has over 5,000 members across the country, and includes family law practitioners who represent both custodial and non-custodial parents and their children. The brief will be presented by Miriam Grassby, a lawyer who practices family law in Montreal; and by Stephen Andrew, a family law practitioner in Edmonton.

The submissions before you today fall within the CBA's mandate to improve the administration of justice and to improve the law. We would be happy to present it to you in its principle and then respond to questions as you may have them.

Mr. Steven Andrew, Past-Chair, National Family Law Section, Canadian Bar Association: The National Family Law Section of the Canadian Bar Association has been involved in the development of child support guidelines for several years.

Since 1991, we have prepared four submissions to the government on the subject of child support guidelines and another separate submission on the taxation of child support.

In our most recent submission on Bill C-41, the draft regulations that are before you today, we have expressed some concerns with the model being proposed for calculating awards.

Our primary concern is that the method of calculation would permit a situation where a child has needs which are not met by the guidelines, although a parent of that child could afford to meet those needs.

In spite of the concerns expressed since we prepared our first brief in 1991 — and, my colleague will address them further in a moment — the National Family Law Section is strongly supported and still supports the use of guidelines.

Properly calculated guidelines have significant promise and potential. Our support for the guidelines has always been conditional on awards being fixed at levels that will improve the standard of living for children receiving the awards. In this way, the guidelines can alleviate the problem of child property.

One factor which brought about the call for guidelines initially was that judges and lawyers across the country were often unrealistic when it came to determining the real costs of raising children. Rather than itemizing all the reasonable expenses related to a child's upbringing on a case-by-case basis, the guidelines can

[Français]

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 34 000 juristes partout au Canada.

[Traduction]

Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui a été approuvé par l'Association du Barreau canadien et préparé par notre Section nationale du droit de la famille. La section compte plus de 5 000 membres d'un bout à l'autre du pays et regroupe des spécialistes du droit de la famille qui représentent tant les parents qui ont la garde que ceux qui n'ont pas la garde, ainsi que leurs enfants. Le mémoire sera présenté par Miriam Grassby, qui pratique le droit de la famille à Montréal, et par Steven Andrew, qui pratique le droit de la famille à Edmonton.

Ce mémoire s'inscrit dans le cadre du mandat de l'ABC, qui consiste à améliorer le droit et l'administration de la justice. Nous serons heureux de vous présenter ce mémoire et de répondre ensuite à vos questions.

M. Steven Andrew, président sortant, Section nationale du droit de la famille, Association du Barreau canadien: La Section nationale du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien participe depuis plusieurs années à l'élaboration de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

Depuis 1991, nous avons présenté au gouvernement quatre mémoires sur la question des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et un autre sur l'imposition des pensions alimentaires pour enfants.

Dans notre mémoire le plus récent sur le projet de loi C-41, le projet de règlement à l'étude aujourd'hui, nous avons exprimé certaines préoccupations à l'égard du modèle proposé pour le calcul des pensions alimentaires.

Notre première préoccupation, c'est que la méthode de calcul ouvre la porte à une situation où un enfant a des besoins qui ne sont pas prévus dans les lignes directrices, même si un des parents de l'enfant aurait les moyens de subvenir à ces besoins.

En dépit des préoccupations exprimées depuis que nous avons rédigé notre premier mémoire en 1991 — et ma collègue exposera ces préoccupations de façon plus détaillée dans un moment — la Section nationale du droit de la famille a toujours été fortement en faveur et est toujours fortement en faveur du recours à des lignes directrices.

Des lignes directrices bien conçues présentent des possibilités énormes. Notre appui à l'égard des lignes directrices a toujours été conditionnel à la nécessité que les pensions alimentaires soient fixées à des niveaux qui amélioreront le niveau de vie des enfants qui recevront ces pensions alimentaires. De cette façon, les lignes directrices peuvent contribuer à soulager le problème de la pauvreté chez les enfants.

Un des facteurs qui, au départ, a fait ressortir la nécessité d'établir des lignes directrices est le fait que les juges et les avocats d'un bout à l'autre du pays étaient souvent irréalistes au moment de déterminer ce qu'il en coûte réellement pour élever un enfant. Au lieu de détailler toutes les dépenses raisonnables liées

assess an average amount that parents at a certain income level can be expected to spend on their children.

Inadequate consideration of the tax consequences of child support awards was another problem that brought about the call for guidelines, which can take the impact of the taxation into account.

Guidelines can ensure that people in similar financial circumstances and with the same number of children are treated similarly. In turn, that fairness should increase respect for the child support system as a whole. Hopefully, a system which elicits greater respect will ultimately also have fewer problems in enforcement of child support awards.

The guidelines can also have an educational role, letting parents know what is expected and the normal contribution for a person in their income bracket. This is likely the promise of guidelines that we, as lawyers, appreciate most.

Unnecessary and protracted litigation occurs too often because one or both parties are uncertain about what amount will be awarded by the courts in their case. At times when awards were even more varied than they are now, this was an understandable response to the fact that such variation existed.

Litigation over child support continues to use up money that could be spent on supporting children, and the guidelines would reduce that unnecessary litigation. Parties would be able to more accurately predict what they are likely to pay or receive after going to a lawyer or to court and may be encouraged to settle their differences without resort to either.

Some of the advantages that we see with respect to the child support guidelines include its consistency, higher awards, fairness, predictability, reduced litigation and increased settlement.

Ms Grassby will now describe our views with respect to specific parts of the bill.

Ms Miriam Grassby, Chair, Committee on Child Support Guidelines, Canadian Bar Association: As Mr. Andrew said, we have spent several years working on the issues of guidelines.

The CBA has lawyers that represent custodial parents, non-custodial parents and children. Over the last five to six years that we have been looking at these issues, we have received feedback from people who have had different cases in the court and may have felt that there were injustices on either side. They have brought their points of view to bear. We have worked with them and produced them in our brief.

aux besoins d'un enfant au cas par cas, les lignes directrices peuvent établir le montant moyen que les parents dont le revenu se situe à un certain niveau peuvent dépenser pour leurs enfants.

Les conséquences fiscales des pensions alimentaires pour enfants sont un autre problème qui a mis en relief la nécessité d'élaborer des lignes directrices pouvant tenir compte de ces conséquences fiscales.

Les lignes directrices permettent de s'assurer que les gens qui sont dans une situation financière semblable et qui ont le même nombre d'enfants sont traités de façon semblable. En retour, cette justice devrait accroître le respect à l'égard du système des pensions alimentaires en général. Ce respect accru, espérons-le, conduira à une diminution du nombre de problèmes liés à l'exécution des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants.

Les lignes directrices peuvent également jouer un rôle éducatif, indiquant aux parents la contribution normale attendue d'une personne se situant dans la même tranche de revenu qu'eux. Pour nous, en tant qu'avocats, c'est l'avantage le plus prometteur des lignes directrices.

Trop souvent, des litiges inutiles et interminables se produisent parce qu'une partie ou les deux parties sont incertaines du montant qui sera attribué par le tribunal dans leur cas. À l'époque où les ordonnances de pensions alimentaires étaient encore plus variées qu'elles ne le sont maintenant, c'était là une réaction compréhensible à de telles variations.

Les litiges au sujet des pensions alimentaires pour enfants continuent d'engloutir de l'argent qui pourrait servir à subvenir aux besoins des enfants, et les lignes directrices contribueraient à réduire le nombre de ces litiges inutiles. Les parties seraient en mesure de prédire plus exactement ce qu'elles sont susceptibles de payer ou de recevoir après avoir vu un avocat ou après être allées devant le tribunal et seraient peut-être plus enclines à régler leurs différends sans recourir à ni l'un ni l'autre.

Selon nous, les avantages que présentent les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants comprennent, entre autres, l'uniformité, l'augmentation du montant des pensions alimentaires, la justice, la prévisibilité, la réduction du nombre de litiges et l'augmentation du nombre de règlements.

Mme Grassby va maintenant vous faire part de nos opinions sur certaines parties précises du projet de loi.

Mme Miriam Grassby, présidente, comité des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, Association du Barreau canadien: Comme l'a dit M. Andrew, nous avons passé plusieurs années à nous pencher sur la question des lignes directrices.

L'ABC regroupe des avocats qui représentent les parents ayant la garde, les parents n'ayant pas la garde et les enfants. Au cours des cinq ou six dernières années où nous nous sommes penchés sur cette question, nous avons sondé l'opinion de gens qui sont allés devant les tribunaux et qui, peut-être, ont eu l'impression qu'il y avait eu des injustices d'un côté ou de l'autre. Ces gens ont fait valoir leurs opinions. Nous avons travaillé avec eux et avons tenu compte de leur point de vue dans notre mémoire.

The CBA has been favourable to the idea of guidelines because we hoped that guidelines would alleviate poverty and make it easier for people to settle between themselves, without having to have recourse to lawyers, and certainly not in the way that we have had to do it in the past, where it has been lengthy and expensive.

We feel that a number of points in the legislation are excellent. One is the definition of the "child of the marriage." The amendment provides that children in pursuit of reasonable education will now be included as children of the marriage.

That has always been the case under case law. As this was not written specifically in the law, people who perhaps had enough money to pay for a lawyer could go to court and have a child who was attending school recognized as being a "child of the marriage" and have support for that child.

People with more limited access to the courts had more difficulty as the law was not specifically written down. These people would not have access to lawyers and would not have the benefit of having their children helped when children of divorced families often need help the most.

We feel that is a good addition to the law. It is the same as it has always been, however it is now clear for everyone.

The law permits — and the guidelines are clear — that if the child is earning money in the summer or has income, the parents will not have to pay everything; it will be shared between the parents and the child. The fact is, it makes it clearer and we support that.

We also support the fact that there have been add-ons for childcare expenses. There was some concern when the figures first came out that the amounts were low and the childcare add-ons have made it possible to go with these guidelines.

It is also beneficial that the idea has been put into the legislation and the regulations so that when you are looking at certain add-ons, the family spending pattern prior to the breakdown can be examined. It allows the judge to have discretion as to whether something is appropriate. The judge can say either no, the family did not live this way and it is too much for the child; or, yes, the child would have had that and the parents can still afford to give it, so they can divide it between the parents according to their incomes.

The regulations also address the issue of undue hardship, so that when you apply the guidelines, if someone is in a situation of undue hardship, he or she can ask that the guidelines not apply. There is a possibility to deviate in those situations.

At first glance, it may look to some people that only one income is being taken into consideration under these guidelines, but the truth is that it is like the old system. There used to be an

L'ABC a décidé d'appuyer l'utilisation de lignes directrices parce que nous espérons que cela contribuerait à soulager le problème de la pauvreté et permettrait aux conjoints d'en arriver plus facilement à un règlement sans avoir recours aux avocats, et certainement pas de la façon dont ils ont dû le faire dans le passé, où nous avons vu beaucoup de litiges long et coûteux.

Il y a certains aspects du projet de loi que nous trouvons excellents, notamment la définition «d'enfant du mariage». La modification prévoit que les enfants qui poursuivent des études raisonnables seront désormais considérés comme des enfants du mariage.

Cela a toujours été le cas dans la jurisprudence. Comme ce n'était pas précisé dans la loi, les gens qui, peut-être, avaient assez d'argent pour payer un avocat pouvaient aller devant le tribunal et obtenir qu'un enfant qui poursuivaient des études soit considéré comme un «enfant du mariage» et qu'une pension alimentaire soit payée à l'égard de cet enfant.

Cependant, les gens qui avaient un accès plus limité aux tribunaux avaient plus de difficulté étant donné que la loi n'était pas assez précise. Ces gens, qui n'avaient pas accès aux avocats, n'étaient pas en mesure d'obtenir de l'aide pour leurs enfants, et l'on sait que ce sont souvent les enfants de parents divorcés qui ont le plus besoin d'aide.

Nous estimons que c'est un bon ajout à la loi. L'esprit de la loi reste ce qu'il a toujours été, mais il est maintenant plus clair pour tout le monde.

La loi prévoit — et les lignes directrices sont claires à cet égard — que, si l'enfant gagne de l'argent pendant l'été ou a un revenu, les parents n'auront pas à assumer la totalité des frais; ceux-ci seront partagés entre les parents et l'enfant. Cela rend les choses plus claires, ce que nous appuyons.

Nous appuyons aussi l'inclusion des frais de garde d'enfants dans les dépenses supplémentaires pouvant être ajoutées aux montants prévus. Lorsque les chiffres ont été publiés à l'origine, nous trouvions que les montants étaient bas, mais l'inclusion des frais de garde d'enfants dans les dépenses supplémentaires nous a permis d'appuyer ces lignes directrices.

Il est également bien qu'on ait précisé dans la loi et dans le règlement que, lorsqu'il est question d'ajouter certaines dépenses supplémentaires, les habitudes de dépenses de la famille avant la rupture peuvent être examinées. Cela permet au juge de décider si une dépense est appropriée ou non. Le juge peut dire non, la famille ne vivait pas de cette façon et c'est trop pour l'enfant; ou il peut dire oui, l'enfant aurait eu cela et les parents ont les moyens de le lui donner, alors cette dépense peut être partagée entre les parents en fonction de leurs revenus respectifs.

Le règlement traite aussi de la question des difficultés excessives, c'est-à-dire qu'une personne qui est aux prises avec des difficultés excessives peut demander que les lignes directrices ne soient pas appliquées. On peut s'écarter des lignes directrices dans ce genre de situation.

Au premier coup d'oeil, certains seront portés à penser que ces lignes directrices ne tiennent compte que d'un seul revenu, mais, en vérité, c'est comme l'ancien système. Auparavant, une

order only against a non-custodial parent but the custodial parent was essentially being ordered to pick up the difference. If two children cost \$1,000, and the non-custodial parent was ordered to pay \$600, then the other parent was being ordered to pay the other \$400. We have a similar situation here, where the figures do not include all the costs of the child, because it is presumed that custodial parents will be picking up the costs according to their income level on the guidelines. However, it makes it simpler to apply the guidelines when you have a chart where you only need to know one income level.

You can see that by looking at the chart. In Ontario, a non-custodial parent making \$45,000 per year and who has one child will be only paying \$382 if there is no childcare. If the mother is making \$25,000 and the father is making \$45,000 — that is, where you have a gross family income of \$70,000 — there is probably more than \$382 being spent on that one child. It is clear that that \$382 does not include all the child's expenses and that the custodial parent is paying the difference, which, according to the guidelines, would be at least \$235 per month.

The Canadian Bar Association has a problem with regard to the issue of undue hardship because we feel that when there is a significant disparity of income, that should be a reason of its own to say there is undue hardship. When the custodial parent and the children are living at a much lower standard of living than the non-custodial parent, the law should allow the custodial parent the possibility of deviating from the guidelines and receiving a higher amount. We have been asking for this, and we continue to do so, but we are still of the opinion that we must go for guidelines, and that the guidelines as they stand now at least allow us the possibility of continuing with monitoring so that if our concerns prove to be correct, some changes can be made.

While we feel that the concept of undue hardship is not sufficiently developed in cases where the custodial parent is the poorer parent, we point out that undue hardship for a non-custodial parent should also open the door to a deviation. If, for example, you have a situation where the non-custodial parent earns \$45,000 and the custodial parent earns more, and where that non-custodial parent ends up being at a lower standard of living and there is an issue of undue hardship, there should be a possibility for them to say, "This is not working out and I would like a deviation."

Another area we would like to deal with is the issue of joint custody and whether access should affect the basic amounts of the guidelines.

Essentially, the amounts in the guidelines consider that access is being exercised. Most parents visit their children, take them out and have them for overnights. Those figures are worked into the guidelines. If you look, for example, at the non-custodial parent earning \$45,000 per year and paying \$382 for one child, there is

ordonnance était rendue contre le parent n'ayant pas la garde seulement, mais on se trouvait essentiellement à ordonner au parent ayant la garde de combler la différence. Si deux enfants coûtaient 1 000 \$ et qu'on ordonnait au parent n'ayant pas la garde de payer 600 \$, on se trouvait donc à ordonner à l'autre parent de payer les 400 \$ manquants. Nous avons une situation semblable ici, où les montants n'incluent pas tous les coûts associés à l'enfant, parce qu'on suppose que les parents ayant la garde combleront la différence selon leur niveau de revenu dans les lignes directrices. Toutefois, il est plus simple d'appliquer les lignes directrices lorsqu'on a besoin de connaître seulement un niveau de revenu.

On peut voir cela en regardant le tableau. En Ontario, un parent n'ayant pas la garde qui gagne 45 000 \$ par année et qui a un enfant paiera seulement 382 \$ s'il n'y a pas de frais de garde. Si la mère fait 25 000 \$, et le père, 45 000 \$ — soit un revenu familial brut de 70 000 \$ — les deux ensemble dépensent probablement plus de 382 \$ pour l'enfant. Il est clair que le montant de 382 \$ n'inclut pas toutes les dépenses liées à l'enfant et que le parent ayant la garde paie la différence, qui, selon les lignes directrices, serait d'au moins 235 \$ par mois.

L'Association du Barreau canadien a un problème avec la question des difficultés excessives parce que nous estimons que, lorsqu'il y a un écart considérable de revenu, cela devrait suffire pour qu'on dise que la partie dont le revenu est inférieur est aux prises avec des difficultés excessives. Lorsque le niveau de vie du parent ayant la garde des enfants est de beaucoup inférieur à celui du parent n'ayant pas la garde, la loi devrait permettre qu'on s'écarte des lignes directrices pour que le parent ayant la garde reçoive un montant plus élevé. Nous demandons cela depuis un certain temps, et nous continuerons de le faire, mais nous sommes quand même d'avis que des lignes directrices sont nécessaires et que, sous leur forme actuelle, les lignes directrices nous permettent au moins de continuer à suivre la situation afin que, si nos préoccupations s'avèrent justifiées, certains changements puissent être apportés.

Bien que nous croyions que le concept des difficultés excessives ne soit pas suffisamment développé dans les cas où le parent le plus pauvre est celui qui a la garde, nous tenons à signaler que des difficultés excessives pour un parent n'ayant pas la garde devraient aussi permettre qu'on s'écarte des lignes directrices. Si, par exemple, le parent n'ayant pas la garde gagne 45 000 \$, mais se retrouve avec un niveau de vie inférieur parce que le revenu du parent ayant la garde est plus élevé, ce qui crée une situation de difficultés excessives, le parent n'ayant pas la garde devrait pouvoir demander qu'on s'écarte des lignes directrices.

Nous aimerions aussi aborder la question de la garde partagée et voir également si l'accès devrait avoir une incidence sur les montants de base prévus dans les lignes directrices.

Essentiellement, on a tenu compte de l'accès dans les montants prévus dans les lignes directrices. La plupart des parents visitent leurs enfants, leur font faire des sorties et les reçoivent à dormir chez eux. Il a été tenu compte de cela dans les lignes directrices. Si vous prenez, par exemple, le cas du parent n'ayant pas la garde

money left over to go out every second weekend and to provide a room for that child.

To change the application of the guidelines based on days of access would be a nightmare. I can tell you that as a practising lawyer. Some of my least favourite cases are where I have had to argue whether 40 per cent of time includes sleeping, or school time, because some people do not count time in the same way.

There is a lot of litigation over access, and yet sometimes access is not used. If the guidelines are tied into access, it would be difficult to come back and to say that the money was decided based on some visits or so much access but, in fact, it is not being exercised.

Again, the law permits a parent, through the concept of undue hardship — that is, if there is hardship caused by there being a lot of access, or a lower income, or a high cost of access — to come in and say that the guidelines should not be applied. However, to say in every case that access should be counted would not be appropriate. We feel that the government has made the right choice by not tying the two together. Lawyers across the country are definite on that.

Finally, I should like to say something about the issue of cost. I do not know if this is true in the rest of Canada but in Quebec, we will have a provisional decision and then we will have a merit decision, so we often have child support decided twice. I recently had a case where we fought over just about everything because the non-custodial and custodial parents had different views of what things should cost. The judge decided the issue provisionally and ordered that the amount to be paid was \$900 net. When the divorce rolled around one and one-half years later, we still did not agree. I represented the custodial parent of the two children and we were ready to take \$900, but there was no agreement. We went back before the judge and the judge miraculously said that it will be \$900 net. In fact, the guidelines for the same figures say it will be \$900 net. The difference between the guidelines and the court process was the cost. It cost a tremendous amount of money to go to court. Each time you go in and argue over these different issues, you can spend anywhere up to \$6,000. If you can point to a chart and say that this is what it will be, with the possibility to deviate in exceptional circumstances, children will be far ahead.

The CBA has been pro guidelines, but we are not pro just any guidelines. We do feel there should be improvements with regard to the issues I mentioned, where there is a significant disparity of income, but if those changes were to give any less money to children, or if they were to be more restrictive of the definition of children of the marriage, the guidelines, per se, would not then be necessarily acceptable.

qui gagne 45 000 \$ par année et qui paie 382 \$ pour un enfant, il lui reste de l'argent pour sortir avec l'enfant tous les deux week-ends et pour lui fournir une chambre.

Ce serait un cauchemar que d'essayer de changer les lignes directrices d'après le nombre de jours d'accès. En tant qu'avocate en exercice, je peux vous l'assurer. Certaines des causes que j'ai détestées le plus sont celles où il fallait essayer de déterminer si 40 p. 100 du temps comprenait le sommeil ou les heures de classe, parce que les gens ne comptent pas tous le temps de la même façon.

Le droit d'accès donne lieu à de nombreux litiges et, pourtant, il n'est pas toujours exercé. Si les lignes directrices étaient liées à l'accès, il serait difficile de revenir et de dire que le montant a été décidé en fonction d'un certain nombre de visites, mais que, en réalité, ces visites n'ont pas lieu.

Encore une fois, grâce au concept des difficultés excessives — c'est-à-dire si des difficultés excessives sont causées par le nombre élevé de visites, par un revenu moins élevé ou par le coût élevé des visites — un parent peut demander que les lignes directrices ne soient pas appliquées. Toutefois, il ne conviendrait pas de tenir compte de l'accès dans chaque cas. Nous estimons que le gouvernement a fait le bon choix en décidant de ne pas lier les deux. Les avocats d'un bout à l'autre du pays sont unanimes sur ce point.

Enfin, je veux dire quelques mots au sujet du coût. Je ne sais pas si c'est le cas dans le reste du Canada, mais, au Québec, il y a d'abord une décision provisoire, puis il y a une décision fondée sur le mérite, ce qui veut dire que, souvent, les pensions alimentaires font l'objet de deux décisions. J'ai récemment eu une cause où il y a eu contestation sur à peu près tout parce que le parent n'ayant pas la garde et le parent ayant la garde n'avaient pas la même opinion de ce que les diverses choses devraient coûter. Le juge a rendu une décision provisoire et a ordonné le paiement d'un montant de 900 \$ net. Au moment du divorce, un an et demi plus tard, nous n'étions toujours pas d'accord. Je représentais le parent ayant la garde de deux enfants et nous étions prêts à accepter 900 \$, mais l'autre partie n'était pas d'accord. Nous sommes donc retournés devant le juge, qui, par miracle, a dit que ce serait 900 \$ net. En fait, le montant prévu dans les lignes directrices pour les mêmes chiffres est justement de 900 \$ net. La différence entre les lignes directrices et la procédure judiciaire, c'est le coût. Aller devant le tribunal coûte cher. Chaque fois qu'on va devant le tribunal pour régler une question litigieuse, on peut dépenser jusqu'à 6 000 \$. Si on peut consulter un tableau qui dit quel doit être le montant, avec la possibilité de s'écarter de ce qui est prévu dans des circonstances exceptionnelles, cela ne peut être qu'avantageux pour les enfants.

L'ABC est en faveur du recours à des lignes directrices, mais pas n'importe quelles lignes directrices. Nous estimons qu'il doit y avoir des améliorations sur les points que j'ai mentionnés, dans les cas où il y a un écart de revenu important, mais, si ces changements voulaient dire moins d'argent pour les enfants ou s'ils rendaient plus restrictive la définition «d'enfant du mariage», les lignes directrices elles-mêmes ne seraient alors pas nécessairement acceptables.

We must be very careful that we do not legislate poverty and that we legislate a better situation for children in the country.

Senator Jessiman: The first witness said that the Canadian Bar Association had given four sets of guidelines to the government. Is that correct?

Mr. Andrew: We had given four resolutions to the government, or input on four different occasions.

Senator Jessiman: They were not four different sets of guidelines? All the guidelines were the same?

Mr. Andrew: Yes.

Senator Jessiman: Quebec's guidelines are different from the Canadian guidelines.

Ms Grassby: Yes. I can speak to that.

Senator Jessiman: They take into account the income of the custodial parent.

Ms Grassby: We have been given draft guidelines in Quebec. They are not in final form yet. They do take into consideration both incomes. I can tell you the following. Up to \$70,000 or \$80,000 of income, there is hardly any difference. It is amazing. When you apply the federal and Quebec guidelines and do the calculations, there is hardly any difference.

Senator Jessiman: I accept that. For the next question, I am assuming that the custodial parent is a woman, because we were told that that is so in 85 per cent of the cases. I think that will change, but we are accepting that as the evidence before us.

In the case where they have applied the guidelines under Quebec, you say it is the same as federal guidelines. However, if the custodial parent increases her income, she pays more of what must be paid for the child. Under the federal guidelines, if the custodial parent got more money, she would not pay anything at all because only the custodial parent must be taken into account.

Ms Grassby: You are asking me a question?

Senator Jessiman: I am telling you that as a fact, as I understand it. Do you disagree?

Ms Grassby: Under the federal system, if a custodial parent's income increases, one can presume that the children are benefiting from it because she is paying the amount of the guidelines.

Senator Jessiman: I agree with that.

Ms Grassby: If you look under Quebec, if the income were to go up by \$3,000 or \$5,000, the difference would be minute. When you do both those income levels, all of a sudden you have tremendous arguments about how things will apply.

Recently, I settled a case where the lawyer said spontaneously said to me, "Let us use the federal guidelines because they are so much more simple."

Nous devons faire très attention pour ne pas adopter des lois qui aggraveront le problème de la pauvreté, mais bien pour adopter des lois qui amélioreront la situation des enfants de notre pays.

Le sénateur Jessiman: Le premier témoin a dit que l'Association du Barreau canadien avait donné quatre séries de lignes directrices au gouvernement. Est-ce exact?

M. Andrew: Nous avons présenté quatre mémoires au gouvernement, ou nous lui avons exprimé notre opinion à quatre occasions différentes.

Le sénateur Jessiman: Il n'y avait pas quatre séries différentes de lignes directrices? Les lignes directrices étaient les mêmes?

M. Andrew: Oui.

Le sénateur Jessiman: Les lignes directrices du Québec sont différentes des lignes directrices fédérales.

Mme Grassby: Oui. Je peux en parler.

Le sénateur Jessiman: Elles tiennent compte du revenu du parent ayant la garde.

Mme Grassby: Les lignes directrices que nous avons au Québec sont provisoires. Elles ne sont pas encore définitives. Elles tiennent effectivement compte des deux revenus. Je peux vous dire ceci. Jusqu'à 70 000 \$ ou 80 000 \$ de revenu, il n'y a pratiquement pas de différence. C'est étonnant. Lorsqu'on fait le calcul d'après les lignes directrices fédérales et d'après celles du Québec, le résultat est essentiellement le même.

Le sénateur Jessiman: J'accepte cela. Pour la prochaine question, je suppose que le parent ayant la garde est une femme, parce qu'on nous a dit que c'était vrai dans 85 p. 100 des cas. Je crois que cela changera, mais nous acceptons cette situation comme étant un fait.

Vous dites que, lorsqu'on fait le calcul d'après les lignes directrices du Québec, on obtient le même résultat que lorsqu'on se sert des lignes directrices fédérales. Toutefois, si la femme qui a la garde accroît son revenu, elle assumera une plus grande part des coûts associés à l'enfant. En vertu des lignes directrices fédérales, si la femme qui a la garde voyait son revenu augmenter, elle ne paierait rien du tout parce qu'on doit tenir compte uniquement du revenu du parent n'ayant pas la garde.

Mme Grassby: Vous me posez une question?

Le sénateur Jessiman: Je vous énonce un fait, d'après ce que je comprends. Êtes-vous d'accord?

Mme Grassby: Selon le système fédéral, si le revenu de la femme ayant la garde augmente, on peut supposer que les enfants en profiteront parce qu'elle paie le montant prévu dans les lignes directrices.

Le sénateur Jessiman: Je suis d'accord avec vous sur ce point.

Mme Grassby: Au Québec, si le revenu augmentait de 3 000 \$ ou de 5 000 \$, la différence serait minime. Lorsqu'on tient compte du revenu des deux parents, tout d'un coup on n'arrive plus à s'entendre sur la façon dont les choses s'appliquent.

Récemment, j'ai réglé une affaire où l'avocate m'a dit spontanément: «Servons-nous des lignes directrices fédérales parce qu'elles sont tellement plus simples.»

Senator Jessiman: They may be more simple, but they may be inequitable.

Ms Grassby: She was representing the non-custodial parent.

Senator Jessiman: The present Divorce Act says that both parents have a responsibility to pay for the maintenance of their children. The government is now taking that out. They say that income should be considered, but they are not both responsible to pay.

Ms Grassby: I do not believe that is actually the case because when you look at the guidelines, it is clear that the custodial parent is also contributing.

Senator Jessiman: They are paying. That is in the guidelines but not in the act.

Senator Cools: It is coming out of the act.

Senator Jessiman: Sections 15.(8) and 17.(8) of the present Divorce Act are being taken out of the act.

Ms Grassby: When they say that the guidelines are being applied, when the non-custodial parent pays, it is not the full cost of the child. The income of the other parent is being taken into consideration. It is clear from the guidelines that when you apply how decisions are made with respect to child care, added expenses and schools, everything is done on the basis of a comparison of income on a *pro rata* basis.

Senator Jessiman: You are saying that these guidelines are set out on a *pro rata* basis.

Ms Grassby: I said that the add-ons are all on a *pro rata* basis.

Senator Jessiman: I want to talk about add-ons. Do you know Professor Ross Finnie?

Ms Grassby: Yes, I know him.

Senator Jessiman: He was working on the guidelines with the government until he disagreed with someone in the government, and then he no longer worked with them any more. He says that those extra expenses you refer to as add-ons are already included in the guidelines so that the non-custodial parent is paying twice for whatever part he may have to pay towards those add-ons.

Ms Grassby: Senator Jessiman, if you have a non-custodial parent making \$45,000 per year and he is paying \$352 for a child, do you think that also includes childcare when childcare can cost \$400 or \$500 per month? I do not think that is correct.

Senator Jessiman: I am only telling you what he told us, and he worked on the guidelines.

Ms Grassby: There may be other opinions.

Senator Jessiman: There may well be.

The guidelines, in part, establish a fair standard of support for children to ensure that after divorce they continue to benefit from the financial means of both spouses. However, the act specifically says that when you make an order under the act that provides for the support of a child of the marriage, they should recognize that

Le sénateur Jessiman: Elles sont peut-être plus simples, mais elles ne sont peut-être pas équitables.

Mme Grassby: Elle représentait le parent n'ayant pas la garde.

Le sénateur Jessiman: Actuellement, la Loi sur le divorce dit que les deux parents ont l'obligation financière commune de subvenir aux besoins de leurs enfants. Le gouvernement supprime cela. Il dit qu'on devrait tenir compte du revenu, mais il ne dit pas que les deux parents ont la responsabilité de payer.

Mme Grassby: Je ne crois pas que ce soit vraiment le cas parce que, lorsqu'on regarde les lignes directrices, il est clair que le parent ayant la garde contribue également.

Le sénateur Jessiman: Oui, il paie. C'est prévu dans les lignes directrices, mais ce n'est pas prévu dans la loi.

Le sénateur Cools: On supprime ces dispositions.

Le sénateur Jessiman: Les paragraphes 15(8) et 17(8) de la Loi sur le divorce sont abrogés.

Mme Grassby: Lorsqu'on applique les lignes directrices et qu'on dit que c'est le parent n'ayant pas la garde qui paie, ce dernier n'assume pas tous les coûts associés à l'enfant. On tient compte également du revenu de l'autre parent. D'après les lignes directrices, lorsqu'on examine comment les décisions sont prises concernant les frais de garde, les dépenses supplémentaires et les études, il est clair que tout est calculé au prorata après comparaison des deux revenus.

Le sénateur Jessiman: Vous dites que les montants prévus dans ces lignes directrices sont calculés au prorata.

Mme Grassby: J'ai dit que les dépenses supplémentaires étaient calculées au prorata.

Le sénateur Jessiman: Je veux parler des dépenses supplémentaires. Connaissez-vous le professeur Ross Finnie?

Mme Grassby: Oui, je le connais.

Le sénateur Jessiman: Il travaillait à l'élaboration des lignes directrices avec le gouvernement jusqu'à ce qu'il se trouve en désaccord avec un des représentants du gouvernement, et c'est là qu'il a cessé de collaborer avec ces gens. Il dit que les dépenses supplémentaires dont vous parlez sont déjà incluses dans les lignes directrices, de sorte que le parent n'ayant pas la garde se trouve à payer deux fois sa part des dépenses supplémentaires.

Mme Grassby: Sénateur Jessiman, si un parent n'ayant pas la garde gagne 45 000 \$ par année et paie 352 \$ pour un enfant, pensez-vous que cela inclut les frais de garde, quand on sait que ceux-ci peuvent atteindre 400 \$ ou 500 \$ par mois? Je ne crois pas que cette affirmation soit exacte.

Le sénateur Jessiman: Je ne fais que vous répéter ce qu'il nous a dit, et il a travaillé à l'élaboration des lignes directrices.

Mme Grassby: Il peut y avoir d'autres opinions.

Le sénateur Jessiman: C'est possible.

Les lignes directrices servent en partie à établir une norme équitable en ce qui a trait aux pensions alimentaires pour enfants afin de s'assurer que ces derniers continueront de bénéficier des moyens financiers des deux parents après le divorce. Toutefois, la loi précise que toute ordonnance rendue pour les aliments d'un

the spouses have a joint financial obligation to maintain the child and apportion that obligation between the spouses according to the relative abilities to contribute to the performance of that obligation. The obligation of both parents is a far cry from what is contained in the guidelines. It is a completely different philosophy.

Ms Grassby: I disagree with you in a sense. Although it may be that way on face value, since the guidelines take into consideration both incomes in the way that they do —

Senator Jessiman: But how could they possibly? Some women do not make any money, and they will get spousal support. The guidelines are the same. It does not matter what the custodial parent makes. She could be a millionaire or she could have nothing and those guidelines are exactly the same. It is the non-custodial parents' gross income that is being taken into account, without any consideration of what the custodial parent has. How do you say that they are built in? How could it be built in?

Ms Grassby: Children in an intact family benefit from the lifestyle of both parents. In a divorced family, the guidelines do not reflect all the costs of the children.

Let us assume a person earns a certain income and makes what is considered an average contribution. If that person experiences undue hardship because of what they are paying, they can ask to pay less. The custodial parent who does not have income and is married can ask for spousal support. We are suggesting that if the custodial parent differs significantly in terms of lifestyle with the child, they, too, should be able to ask to deviate from the guidelines.

Senator Jessiman: You mean the other way around, do you not?

Ms Grassby: No.

Senator Jessiman: You are saying that if the custodial parent has a lot of money, then she should apply, but it is the non-custodial parent who should be applying.

Ms Grassby: If the custodial parent does not have a lot of money, she also should be able to say — as should the non-custodial parent — "I would like the guidelines to be deviated from because I require more."

Senator Jessiman: Because there is a hardship?

Ms Grassby: Yes.

Senator Jessiman: I understand that.

Senator Cools: How does one assume a financial contribution from someone else? For example, let us assume a particular female has no income at all, and the non-custodial parent is contributing \$2,000 a month. How do you assume her financial contribution? This is a miraculous thing. I wish someone would explain it to me. How does one assume dollars? How is that done?

enfant du mariage en vertu de la loi doit prendre en compte l'obligation financière commune des époux de subvenir aux besoins de l'enfant et répartir cette obligation entre eux en proportion de leurs ressources. L'obligation des deux parents est loin de ce qu'on retrouve dans les lignes directrices. C'est une philosophie totalement différente.

Mme Grassby: Je ne suis pas d'accord avec vous dans un sens. Même s'il peut sembler que ce soit le cas, comme les lignes directrices tiennent compte des deux revenus de la façon...

Le sénateur Jessiman: Mais comment peuvent-elles tenir compte des deux revenus? Certaines femmes n'ont aucun revenu et elles recevront une pension alimentaire de leur conjoint. Les lignes directrices sont les mêmes. Le revenu du parent ayant la garde n'a aucune importance. Que la femme qui a la garde soit millionnaire ou qu'elle n'ait rien du tout, les lignes directrices sont exactement les mêmes. Elles tiennent compte uniquement du revenu brut du parent n'ayant pas la garde, et le revenu du parent ayant la garde ne compte pas du tout. Comment pouvez-vous dire que les lignes directrices tiennent compte du revenu du parent ayant la garde? Comment cela est-il possible?

Mme Grassby: Dans une famille intacte, les enfants bénéficient du niveau de vie des deux parents. Dans le cas d'une famille divorcée, les lignes directrices ne reflètent pas tous les coûts associés aux enfants.

Supposons qu'une personne gagne un certain revenu et fasse ce qu'on peut considérer comme étant une contribution moyenne. Si cette personne est aux prises avec des difficultés excessives à cause de ce qu'elle paie, elle peut demander de payer moins. Le parent ayant la garde qui n'a pas de revenu et qui est marié peut demander une pension alimentaire. Nous disons que, si le niveau de vie du parent ayant la garde diffère considérablement de celui de l'autre parent, il devrait être possible de demander qu'on s'écarte des lignes directrices dans ce cas.

Le sénateur Jessiman: Vous voulez dire le contraire, n'est-ce pas?

Mme Grassby: Non.

Le sénateur Jessiman: Vous dites que, si la femme ayant la garde a beaucoup d'argent, elle devrait faire une telle demande, mais c'est le parent n'ayant pas la garde qui devrait faire la demande.

Mme Grassby: Si la femme ayant la garde n'a pas beaucoup d'argent, elle devrait aussi pouvoir dire, tout comme le parent n'ayant pas la garde: «Je voudrais qu'on s'écarte des lignes directrices parce que j'ai besoin de plus d'argent.»

Le sénateur Jessiman: À cause des difficultés excessives?

Mme Grassby: Oui.

Le sénateur Jessiman: Je comprends cela.

Le sénateur Cools: Comment peut-on supposer la contribution financière de quelqu'un d'autre? Par exemple, prenons un cas où la femme n'a absolument aucun revenu et où le parent n'ayant pas la garde verse 2 000 \$ par mois. Comment peut-on supposer la contribution financière de la femme? C'est miraculeux. Je voudrais bien que quelqu'un me donne une explication. Comment

If we can find a way to do it, I would like someone to assume that I have paid all my bills.

Ms Grassby: No one is suggesting that when there is no income for the custodial parent, she should be contributing something. She would probably be asking for spousal support.

Senator Cools: We have been told that the financial contribution of the custodial parent is assumed. We are discussing the essential question that we are repealing from the current Divorce Act, as passed in 1968 and amended in 1985, namely, two sections that impose a financial obligation on both parents to pay support. We are repealing that. This is what the senator has been asking you about for the last 20 minutes. We are repealing sections 15(8) and 17(8) from the Divorce Act. We are replacing that with a statement in the guidelines which say "we assume..." That is the assumption everyone is talking about. How does one assume a financial contribution? That is in the first instance.

The second instance is the following. If the non-custodial parent is earning \$25,000 or even \$50,000 and the custodial parent has a salary of \$125,000 and, in addition, is married to a millionaire, where is the assumption there and how does that work? This is what we are attempting to get at.

Ms Grassby: That last example is a perfect example of where undue hardship would be argued by the non-custodial parent. Regrettably, if you look at the statistics in the cases, the reality is that frequently the custodial parent has a lower income than the non-custodial parent today.

Senator Jessiman: It is working in a different direction, though.

Are you familiar with the 1995 report and recommendations on child support from the Federal/Provincial/Territorial Family Law committee?

Ms Grassby: I do not believe I have read them recently.

Senator Jessiman: But you were familiar with them?

Ms Grassby: I cannot recall whether I went through them.

Senator Jessiman: I am now talking about a percentage custody with one parent and another percentage for the other parent, maybe 60/40. In these recommendations, they said that where custody arrangements provide that each parent has fiscal custody of or access to the child for at least 40 per cent of the time, the court should have the discretion to depart from the formula amount while considering the increased costs of such arrangements and the actual distribution of expenses between the parents.

Does not that seem to be reasonable? This recommendation was from a joint committee in 1995.

Ms Grassby: I am aware of that recommendation. We talked about it. We waited, we discussed it, and we thought about it. We then went back to lawyers across the country.

suppose-t-on des dollars? Comment fait-on? Si on peut trouver une façon de le faire, j'aimerais bien que quelqu'un suppose que j'ai payé toutes mes factures.

Mme Grassby: Personne ne dit que la femme qui a la garde et qui n'a aucun revenu devrait faire une contribution. Elle demanderait probablement une pension alimentaire.

Le sénateur Cools: On nous a dit que la contribution financière du parent ayant la garde était supposée. Nous discutons d'une question essentielle, soit l'abrogation de deux dispositions de la Loi sur le divorce adoptée en 1968 et modifiée en 1985 qui imposent aux deux parents l'obligation financière de subvenir aux besoins de leurs enfants. Nous abrogeons ces deux dispositions. C'est à ce sujet que le sénateur vous pose des questions depuis vingt minutes. Nous abrogeons les paragraphes 15(8) et 17(8) de la Loi sur le divorce. Nous remplaçons ces dispositions par une supposition dans les lignes directrices. C'est la supposition dont tout le monde parle. Comment peut-on supposer une contribution financière? C'est le premier cas.

Le deuxième cas est le suivant. Si le parent n'ayant pas la garde gagne 25 000 \$ ou même 50 000 \$ et le parent ayant la garde a un salaire de 125 000 \$ et, en plus, est marié avec un millionnaire, que suppose-t-on dans un tel cas? Voilà où nous voulons en venir.

Mme Grassby: Ce dernier exemple est un exemple parfait de cas où le parent n'ayant pas la garde pourrait dire qu'il est aux prises avec des difficultés excessives. Malheureusement, si on regarde les statistiques, on constate que, le plus souvent, le revenu du parent ayant la garde est inférieur à celui du parent n'ayant pas la garde.

Le sénateur Jessiman: Les choses sont toutefois en train de changer.

Êtes-vous au courant des recommandations sur les pensions alimentaires pour enfants contenues dans le rapport de 1995 du comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille?

Mme Grassby: Je ne crois pas les avoir lues récemment.

Le sénateur Jessiman: Mais vous les connaissez, n'est-ce pas?

Mme Grassby: Je ne me rappelle pas si je les ai lues ou non.

Le sénateur Jessiman: Je parle maintenant des cas où les parents se partagent la garde selon des pourcentages différents, peut-être 60-40. Ces recommandations disent que, dans les cas où chaque parent a la garde financière de l'enfant ou a accès à l'enfant au moins 40 p. 100 du temps, le tribunal devrait pouvoir s'écarter du montant prévu selon la formule de calcul pour tenir compte des coûts supplémentaires associés à de tels arrangements et de la répartition réelle des dépenses entre les parents.

Cela ne semble-t-il pas raisonnable? Cette recommandation a été faite par un comité mixte en 1995.

Mme Grassby: Je suis au courant de cette recommandation. Nous en avons parlé. Nous avons attendu, nous en avons discuté et nous y avons réfléchi. Nous avons ensuite consulté les avocats d'un bout à l'autre du pays.

As I tried to tell you before, one would think that 40 per cent is an easy figure to calculate, but once you get into talking about percentages, they are hard to establish. The government has decided to say that in issues of joint custody where there is basically a 50-per-cent sharing of time, one then applies the guidelines across the board and then looks to see how to take into consideration the extra costs.

We must deal with this issue specifically in Quebec, namely, that because you have children for an additional period of time in terms of access does not necessarily mean that you are picking up all the extra expenses.

Senator Jessiman: But you might be.

Ms Grassby: You must understand that there are many custodial parents who pick up far more than their share of expenses, for example, more than their *pro rata* income. It just happens that way. Sometimes they pick up more. Sometimes the non-custodial parent, as a result of having a little extra access, may pick up a few more expenses also. As long as the income permits it, there is no problem. If it is a question of undue hardship, then he or she can apply to the court and say, "Because I am seeing my child 40 per cent of the time and I only make \$35,000 a year, I do not have enough money. I need a deviation from the guidelines." It is open to that.

It is the same where the custodial parent is making \$25,000. You will have a different situation if the non-custodial parent is making \$45,000 and seeing the child 40 per cent of the time or making \$95,000 and seeing the child 40 per cent of the time. We can agree that the mother, who is the non-custodial parent who is seeing the child 40 per cent of the time and is making \$95,000, can afford the costs of that access.

Senator Jessiman: He is paying that already under the guidelines. If he makes \$95,000 gross income, the guidelines indicate what you pay.

Ms Grassby: That is right. He can afford to pick up the costs of his access if he has more access than the ordinary person.

Senator Jessiman: He can pay exactly the same, in your example, if he does not see the child at all. That is terribly unfair.

Ms Grassby: Do you then want to say that the custodial parent can do more or less with the children? We need a system that can work in most situations. If you want to talk about access and percentage of times, in every case you will have an argument about how much time. It becomes a vicious circle, believe me, as a practising lawyer. You cannot decide support until you decide access. Every case will be contested and you will be spending money on lawyers.

Senator Jessiman: Professor Finnie suggested that he could have guidelines such as the guidelines that we have now, where the non-custodial parent pays those dollars. That is assuming that the non-custodial parent is contributing nothing other than the

Comme j'ai essayé de vous le dire plus tôt, on penserait que 40 p. 100 est un pourcentage facile à calculer, mais ces pourcentages sont très difficiles à établir en réalité. Le gouvernement a décidé que, dans les cas de garde partagée où les deux parents ont essentiellement accès à l'enfant 50 p. 100 du temps, on doit appliquer les lignes directrices et voir ensuite s'il y a lieu de tenir compte des coûts supplémentaires.

Au Québec, nous devons nous pencher de façon précise sur cette question parce que le fait qu'un parent a les enfants plus longtemps ne veut pas nécessairement dire qu'il assume toutes les dépenses supplémentaires.

Le sénateur Jessiman: Mais c'est peut-être le cas.

Mme Grassby: Vous devez comprendre qu'il y a beaucoup de parents ayant la garde qui assument plus que leur part des dépenses, plus que ce qu'ils devraient payer en fonction de leur revenu. C'est tout simplement comme cela. Parfois, ils paient plus. Parfois, il se peut aussi que le parent n'ayant pas la garde assume une plus grande part des dépenses parce qu'il voit l'enfant un peu plus souvent que la normale. Tant que le revenu le permet, il n'y a pas de problème. Si l'accès cause des difficultés excessives, alors le parent peut présenter une demande au tribunal et dire: «Parce que je vois mon enfant 40 p. 100 du temps et que je ne fais que 35 000 \$ par année, je n'ai pas assez d'argent. J'ai besoin qu'on s'écarte des lignes directrices.» Cela est possible.

C'est la même chose lorsque le parent ayant la garde fait 25 000 \$. La situation sera différente si le parent n'ayant pas la garde fait 45 000 \$ et voit l'enfant 40 p. 100 du temps ou s'il fait 95 000 \$ et voit l'enfant 40 p. 100 du temps. Nous sommes certainement d'accord pour dire que le père n'ayant pas la garde qui fait 95 000 \$ a les moyens de voir ses enfants 40 p. 100 du temps.

Le sénateur Jessiman: Il paie déjà conformément aux lignes directrices. Si son revenu brut est de 95 000 \$, le montant qu'il doit payer est prévu dans les lignes directrices.

Mme Grassby: C'est exact. Il a les moyens d'assumer les coûts supplémentaires s'il voit son enfant plus souvent que la personne ordinaire.

Le sénateur Jessiman: Il peut payer exactement le même montant, dans votre exemple, s'il ne voit pas l'enfant du tout. C'est terriblement injuste.

Mme Grassby: Voulez-vous dire que le parent ayant la garde peut en faire plus ou moins pour les enfants? Nous avons besoin d'un système qui peut fonctionner dans la plupart des situations. Si on tient compte de l'accès et du pourcentage du temps, on n'arrivera jamais à s'entendre au sujet du temps. Croyez-moi, en tant qu'avocate en exercice, je peux vous dire que cela devient un cercle vicieux. On ne peut pas décider du montant de la pension alimentaire tant qu'on ne s'est pas entendu sur l'accès. Chaque cas fera l'objet d'une contestation, et les parents se trouveront à dépenser de l'argent pour payer des avocats.

Le sénateur Jessiman: Le professeur Finnie disait qu'on pourrait avoir des lignes directrices comme celles que nous avons maintenant, où c'est le parent n'ayant pas la garde qui paie, en supposant que le parent n'ayant pas la garde ne paie rien d'autre

amount the guidelines says he should pay. But if he actually has not only access but also custody for 40 per cent of the time, for example, for four weeks and then the mother has them for six weeks — and, there are cases like that where the non-custodial parent has rooms for the children, feeds them and does everything the other parent does — it is costing him money and it is saving what you call the custodial parent because she has the child 60 per cent of the time.

Professor Finnie is suggesting — and, it seems reasonable to me — that if we had guidelines for that as well, yes, you may have trouble determining whether it is 40 per cent. I do not see how that would be any more difficult than trying to prove 50 per cent. You are just pulling out a number. If the court says that you have custody 40 per cent of the time and specifies which weeks and which days, then there should be some adjustment.

Senator Losier-Cools: You would say, Senator Jessiman, that we should put down child support for extended child access?

Senator Jessiman: I am not saying that it should be put down. I am saying that it depends on who pays it. If the child support is \$20,000 — and let us assume that it is the mother who gets the \$20,000 — then the husband, who is the non-custodial parent does, not see them at all. But if the parent has them for 40 per cent of the time, then he should get credit for 40 per cent of the \$20,000. If that creates a hardship for the mother, then let her bring an action.

Senator Cools: Yes, or let her give the child to him.

Ms Grassby: When you look at those situations, you must balance off whether you end up having essentially no guidelines, because every time is unique.

Senator Jessiman: I think guidelines are a good thing, but you should have other guidelines, too, just as Professor Finnie suggested.

Ms Grassby: I am sorry, I lost track of my answer. It slipped away.

Senator Forest: There have been some indications that the add-ons which we are talking about have already been included in the guidelines. Is that correct?

Ms Grassby: No. You are talking about costs, which vary. I gave Senator Jessiman an example regarding childcare. I do not know the cost for it in Ontario, but in Quebec it can be \$400 a month. When you look at these guidelines, for someone making \$45,352, childcare is not in there. If it was in there, the guidelines would be terrible. What you have as add-ons are things like childcare, which, in a regular family, costs a lot of money for a period of time and then goes away. You also have add-ons for certain types of schooling and certain extraordinary expenses. No, they are not included.

que le montant prévu dans les lignes directrices. Mais, si ce parent n'a pas seulement accès à l'enfant mais a également la garde de l'enfant 40 p. 100 du temps, par exemple, s'il a l'enfant pendant quatre semaines et que la mère l'a ensuite pendant six semaines — et il y a des cas comme cela où le parent n'ayant pas la garde a une chambre pour l'enfant, nourrit l'enfant et fait tout ce que l'autre parent fait — cela lui coûte de l'argent et cela fait économiser de l'argent à la mère, que vous appelez le parent ayant la garde parce qu'elle a l'enfant 60 p. 100 du temps.

Le professeur Finnie suggère — et cela me semble raisonnable — que nous ayons des lignes directrices pour ce genre de situation. Oui, il peut être difficile de déterminer ce qui constitue 40 p. 100 du temps. Je ne vois cependant pas comment cela serait plus difficile que d'essayer de déterminer ce qui constitue 50 p. 100 du temps. Ce n'est qu'un chiffre. Si le tribunal dit que vous avez la garde 40 p. 100 du temps et précise quelles semaines et quels jours, alors il devrait y avoir un rajustement.

Le sénateur Losier-Cool: Vous dites, sénateur Jessiman, que nous devrions réduire les pensions alimentaires en fonction de l'accès?

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas ce que je dis. Je dis que cela dépend de la personne qui paie. Supposons qu'un mari qui n'a pas la garde verse à la mère 20 000 \$ de pension alimentaire pour l'enfant qu'il ne voit pas du tout. Cependant, si le mari a l'enfant 40 p. 100 du temps, il devrait se voir créditer 40 p. 100 des 20 000 \$. Si cela cause des difficultés excessives à la mère, qu'elle intente une action.

Le sénateur Cools: Ou qu'elle lui laisse l'enfant.

Mme Grassby: Lorsqu'on regarde ces situations, on doit voir si, en fait, on se retrouve avec des lignes directrices qui sont essentiellement inutiles parce que chaque cas est unique.

Le sénateur Jessiman: Je crois que les lignes directrices sont une bonne chose, mais nous devrions avoir d'autres lignes directrices aussi, comme l'a suggéré le professeur Finnie.

Mme Grassby: Je suis désolée, mais j'ai perdu le fil de ma réponse.

Le sénateur Forest: Il a été mentionné que les dépenses supplémentaires dont nous parlons ont déjà été incluses dans les lignes directrices. Est-ce exact?

Mme Grassby: Non. Ce sont des coûts qui varient. J'ai donné au sénateur Jessiman un exemple concernant les frais de garde. Je ne sais pas ce que cela coûte en Ontario, mais, au Québec, les frais de garde peuvent s'élever à 400 \$ par mois. Lorsqu'on regarde les lignes directrices, les frais de garde ne sont pas inclus pour quelqu'un qui fait 45 352 \$ par année. S'ils étaient inclus, le montant prévu dans les lignes directrices serait terriblement élevé. Les dépenses supplémentaires sont des choses comme les frais de garde qui, dans une famille ordinaire, coûtent cher pendant un certain temps et disparaissent ensuite. Les dépenses supplémentaires s'appliquent aussi à certains types d'études et à certaines dépenses extraordinaires. Non, ces dépenses ne sont pas incluses.

Senator Forest: You talked about assuming that the custodial parent is making a financial contribution. When that parent has practically full-time care of the child, surely that is unpaid work that has a financial value to it.

I cannot understand why some people have the idea that the custodial parent is not making a financial contribution in that respect, regardless of the dollars. There is a financial value to what the custodial parent is paying. Surely that is a contribution.

Ms Grassby: I do not think one can disagree that it is a contribution. However, I am not sure that child support and the guidelines are the way of addressing it.

One of the ways of addressing it is through spousal support, which is a different issue and is one where the court has discretion after establishing the amount of child support. The other way of addressing it is that, if there is not a marriage and there is no right to spousal support, and if there is a large discrepancy because she is working in the home, there may be a question of undue hardship. That is one of the things we have asked for if there is a disparity of income. We were not thinking of it in terms of a non-working spouse but in terms of a low-income spouse.

Senator Phillips: You indicated support for the "child of the marriage" clause. As I understand the minister's testimony before this committee, that would include university education. In other words, there is a legal obligation placed on the non-custodial parent for university education.

Is the judge sitting on the case required to provide a university education for the child?

Ms Grassby: I think there is a distinction here.

Senator Phillips: I just asked for an answer.

Ms Grassby: At the present time, for a child who is in university and who is living with a custodial parent, the judge will give —

Senator Phillips: My question is, is the judge required?

Ms Grassby: Is he personally required?

Senator Jessiman: Is he required by law now?

Senator Phillips: Not by case law.

Ms Grassby: Are you asking me, if someone is not divorced, must they pay for their children to go to university?

Senator Phillips: Is the lawyer or the judge, or anyone else involved in the case, required to provide —

Ms Grassby: This change does not provide that someone must pay for university education per se or fees. If a child is at university, it provides that that child still has rights to some support in living with the custodial parent. There is right to support. It does not mean that the father or the mother must pay for university. It means that they have a right to have some

Le sénateur Forest: Vous avez mentionné qu'on suppose que le parent ayant la garde fait une contribution financière. Lorsque ce parent prend soin de l'enfant presque à plein temps, c'est un travail non rémunéré qui a certainement une valeur financière.

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi certaines personnes pensent que le parent ayant la garde ne fait pas de contribution financière dans ce sens, sans tenir compte de l'argent. Les soins prodigués par le parent ayant la garde ont certainement une valeur financière. C'est certainement là une contribution.

Mme Grassby: Je ne crois pas qu'on puisse dire le contraire. Toutefois, je ne suis pas certaine que les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants soient la bonne façon de traiter cette situation.

L'une des façons de traiter cette situation, c'est au moyen de la pension alimentaire du conjoint, qui est tout à fait distincte et à l'égard de laquelle le tribunal a un pouvoir discrétionnaire après avoir établi le montant de la pension alimentaire pour les enfants. Il y a aussi une autre façon de traiter cette situation. S'il n'y a pas de mariage et que la mère n'a pas droit à une pension alimentaire et s'il y a un écart de revenu important parce qu'elle est à la maison, on peut faire intervenir le concept des difficultés excessives. C'est une des choses que nous avons demandées s'il y a un écart de revenu. Nous ne pensions pas à une femme qui ne travaille pas, mais plutôt à une femme à faible revenu.

Le sénateur Phillips: Vous avez parlé de la disposition concernant la pension alimentaire pour «l'enfant du mariage». Si j'ai bien compris le témoignage du ministre devant notre comité, cela inclurait les études universitaires. Autrement dit, la loi prévoit que le parent n'ayant pas la garde a une obligation financière à l'égard des études universitaires de l'enfant.

Le juge saisi d'une cause est-il tenu d'assurer le financement des études universitaires de l'enfant?

Mme Grassby: Je crois qu'il y a une distinction à faire ici.

Le sénateur Phillips: Je vous ai simplement demandé une réponse.

Mme Grassby: Dans le moment, pour un enfant qui fréquente l'université et qui vit avec le parent ayant la garde, le juge donnera...

Le sénateur Phillips: Je vous demande si le juge a une obligation?

Mme Grassby: A-t-il personnellement une obligation?

Le sénateur Jessiman: A-t-il une obligation en vertu de la loi?

Le sénateur Phillips: Pas en vertu de la jurisprudence.

Mme Grassby: Me demandez-vous si une personne qui n'est pas divorcée doit payer les études universitaires de son enfant?

Le sénateur Phillips: Y a-t-il une obligation de la part de l'avocat ou du juge ou de n'importe qui d'autre...

Mme Grassby: Ce changement ne prévoit pas que quelqu'un doit payer les études universitaires ou les frais de scolarité comme tels. Si un enfant est à l'université, le changement prévoit que cet enfant a encore droit à une certaine pension alimentaire s'il vit avec le parent ayant la garde. Il a droit à une certaine pension alimentaire. Cela ne veut pas dire que le père ou la mère doit

support, and there is a right for the judge to look at the guidelines to see if they will or will not apply. For example, if a 21-year-old is working and is earning money, then the guidelines will not apply per se. The judge has the discretion to order less. It is not automatic because of the way it is in the law. You must be careful. It is not that every child will have the right to have university fees paid for them. It is not that at all. It is just that they have a right to support. If the judge has children living with him, he may be choosing not to pay their university fees, but he is still providing a roof and food.

Senator Phillips: One well-known lawyer from Toronto appeared before this committee and asked when this responsibility ended. The child was now 24 years of age and he was beginning to wonder when that responsibility would end.

Ms Grassby: I was talking to my daughter just last night on this issue. She is in a Ph.D. program.

Senator Jessiman: You are the custodial parent.

Senator Phillips: This is a section that is causing me difficulty.

Ms Grassby: It is not easy for children between the ages of 17 and 21 to navigate through a divorce situation. As a practising lawyer, some of the saddest things I have seen are these terrible discussions about whether or not your father will support you. Generally speaking, non-custodial parents want to help their children. You do not have that much debate over it. They want to help with their child's university, just like most parents in intact families. This article will be there to make it clear that, for those who do not want to do it, there will be some guidance.

Senator Phillips: As the cost of university education increases, do you think that truck drivers, or members of our Senate staff, will be able to meet that section? I do not think they will.

Ms Grassby: It does not say that they must pay university fees. It says that a child attending university is still considered a child of the marriage and has a right to have the judge look at his needs. The judge will take into consideration his income and the income of the child. It is a good thing that is being added to the law.

Senator Phillips: I should like to reread the minister's statement and yours, because I do not think they are in agreement.

Senator Losier-Cool: We have been talking about custodial and non-custodial parents and the way that affects the guidelines. Are you aware of guidelines with which both groups agree, or is it possible to have guidelines that would be agreed to by both custodial and non-custodial parents? Does such a thing exist somewhere?

payer ses études universitaires. Cela veut dire que l'enfant a droit à une certaine pension alimentaire et que le juge a le droit d'examiner les lignes directrices et de décider si elles s'appliqueront ou non. Par exemple, si un enfant de 21 ans travaille et gagne de l'argent, les lignes directrices ne s'appliqueront pas comme telles. Le juge peut ordonner le versement d'un montant moindre. Ce n'est pas automatique à cause de la façon dont la loi est rédigée. Il faut faire attention. La loi ne dit pas que chaque enfant a le droit de se faire payer ses études universitaires. Ce n'est pas cela du tout. La loi dit simplement que l'enfant a droit à une certaine pension alimentaire. Si l'enfant vit avec le père, ce dernier peut choisir de ne pas payer les études universitaires de l'enfant, mais il se trouve quand même à le loger et à le nourrir.

Le sénateur Phillips: Un avocat bien connu de Toronto, qui a témoigné devant notre comité, voulait savoir quand prenait fin cette responsabilité. L'enfant avait maintenant 24 ans, et cet avocat commençait à se demander quand cette responsabilité prendrait fin.

Mme Grassby: Je parlais justement de cela avec ma fille hier soir. Elle fait des études de doctorat.

Le sénateur Jessiman: Vous êtes le parent qui a la garde.

Le sénateur Phillips: C'est une disposition qui me pose un problème.

Mme Grassby: Ce n'est pas facile pour les enfants de 17 à 21 ans de vivre une situation de divorce. En tant qu'avocate en exercice, certaines des choses les plus tristes que j'ai vues sont ces terribles discussions où un enfant se demande si son père va l'aider. De façon générale, les parents n'ayant pas la garde veulent aider leur enfant. Il n'y a pas beaucoup de discussions à ce sujet. Ils veulent aider à payer les études universitaires de leur enfant, tout comme la plupart des parents qui sont encore ensemble. Cette disposition sera là pour servir de guide dans les cas où le parent n'ayant pas la garde ne veut pas aider son enfant qui est à l'université.

Le sénateur Phillips: À mesure que le coût des études universitaires continuera d'augmenter, pensez-vous que les chauffeurs de camion, ou les membres du personnel du Sénat, seront capables de respecter cette disposition? Je ne le crois pas.

Mme Grassby: La loi ne dit pas qu'ils doivent payer les études universitaires. Elle dit qu'un enfant qui fréquente l'université est encore considéré comme étant un enfant du mariage et a le droit d'exiger que le juge examine ses besoins. Le juge tiendra compte du revenu du parent et le revenu de l'enfant. C'est une bonne chose que cela ait été ajouté à la loi.

Le sénateur Phillips: Je devrai relire le témoignage du ministre et le vôtre, parce que je crois qu'il y a contradiction.

Le sénateur Losier-Cool: Nous parlons des parents qui ont la garde et de ceux qui n'ont pas la garde et de l'incidence que cela a sur les lignes directrices. Connaissez-vous des lignes directrices que les deux groupes approuvent, ou est-il possible d'avoir des lignes directrices qui satisferaient à la fois aux parents qui ont la garde et à ceux qui n'ont pas la garde? Existe-t-il de telles lignes directrices quelque part?

Ms Grassby: You have hit on one of the problems. When you are making a system and trying to have guidelines, you will never have everyone agree that it is perfect for everyone. That is why the government has a committee which will monitor it and, if there are things which do not work or if there are surprises, they will able to temper them. The attempt is to make it better for most people.

Senator Losier-Cool: The law is for most people. Would the CBA or you say that what we have here in front of us is a good compromise?

Ms Grassby: I think it is. We still have things that we would like to change. We would like to put more money into children and custodial parents in the few places where there is a discrepancy.

Senator Losier-Cool: We cannot make a law for an isolated case. That is the problem.

Ms Grassby: We can work with them, and they are acceptable as they are.

Senator Cohen: The bill states that, in five years' time, the government will revisit the guidelines and the legislation to see how it is working and if changes need be made. Many of the witnesses say that five years is too long and that it should be two to three years. One woman said that six months would tell the whole story.

Could I have a legal opinion from you as to what you feel about that situation? We are struggling with many areas which are not clear.

Mr. Andrew: I think that five years might be too long, but I cannot see it being less than three. You will have a start-up period of time before you have enough people going through the system. In order to know what you will study, based on my experience, you need three years. That will go by in no time.

Ms Grassby: I understand that a group is being formed at the present time to monitor what is happening. I am not sure that they are waiting for the five-year period to do that. This group will have the role of a watching group.

Senator Forest: The limit is five years. There is nothing to say that it cannot be done within that five years.

Ms Grassby: Five years may have been hopeful; now there is a recognition that there must be an earlier review.

Senator Jessiman: Would you not think that guidelines should be just that, namely, that they should be guidelines? Judges would have the guidelines. They would look at each individual case and adjust each case compared to the guidelines.

Ms Grassby: If you have that excuse, you have the worst of both worlds. In a couple, one will say that the guidelines should not apply, and they will take it into court. The more vulnerable person financially who does not have the benefit of the

Mme Grassby: Vous venez de cerner un des problèmes. Lorsqu'on met sur pied un système et qu'on essaie d'avoir des lignes directrices, on n'arrive jamais à plaire à tout le monde. C'est pourquoi le gouvernement a un comité qui suivra de près la situation et, si les choses ne fonctionnent pas bien ou s'il y a des surprises, on pourra apporter les changements nécessaires. Ce qu'on essaie de faire, c'est d'améliorer le système pour la plupart des gens.

Le sénateur Losier-Cool: La loi est faite pour la plupart des gens. Est-ce que l'ABC ou vous-même seriez prêtes à dire que ce que nous avons devant nous est un bon compromis?

Mme Grassby: Je crois que c'est le cas. Il y a encore des choses que nous aimerions changer. Nous aimerions donner plus d'argent aux enfants et aux parents ayant la garde dans les quelques cas où les montants prévus sont insuffisants.

Le sénateur Losier-Cool: Nous ne pouvons pas faire une loi pour un cas isolé. C'est ça le problème.

Mme Grassby: Nous pouvons travailler avec ces lignes directrices; elles sont acceptables sous leur forme actuelle.

Le sénateur Cohen: Le projet de loi prévoit que, dans cinq ans, le gouvernement réexaminera les lignes directrices et la loi pour voir si tout fonctionne bien et si des changements s'imposent. Beaucoup des témoins disent que cinq ans, c'est trop long, et que cet examen devrait avoir lieu dans deux ou trois ans. Une femme a même dit que six mois suffiraient pour qu'on sache si le système fonctionne ou non.

Pourriez-vous me donner, en tant que juriste, votre opinion à ce sujet? Il y a tellement de points qui ne sont pas clairs.

M. Andrew: Je crois qu'une période de cinq ans pourrait être trop longue, mais on ne pourrait certainement pas prévoir une période inférieure à trois ans. Il faudra un certain temps avant d'avoir un nombre suffisant de personnes dans le système. D'après mon expérience, il faut trois ans pour avoir une bonne idée de ce qu'on doit étudier. Cette période sera vite passée.

Mme Grassby: Je crois comprendre qu'on est en train de former un groupe qui surveillera la situation. Je ne crois pas qu'on attendra que la période de cinq ans soit écoulée pour faire cela. Ce groupe jouera le rôle de groupe de surveillance.

Le sénateur Forest: La limite est de cinq ans, mais rien ne dit qu'on ne peut pas le faire avant.

Mme Grassby: On espérait peut-être pouvoir attendre cinq ans, mais on reconnaît maintenant qu'un examen doit être fait avant cela.

Le sénateur Jessiman: Ne croyez-vous pas que les lignes directrices devraient justement n'être rien d'autre que des lignes directrices? Les juges auraient les lignes directrices. Ils examineraient chaque cas et rendraient une décision en se servant des lignes directrices comme guide.

Mme Grassby: Si on a cette excuse, on a le pire des deux mondes. Dans un couple, un des conjoints dira que les lignes directrices ne devraient pas s'appliquer et portera la cause devant le tribunal. La personne la plus vulnérable financièrement, n'étant

assuredness of it may have to pay more court fees because of the other.

If guidelines are presumptive, you pretty much know what will happen except in exceptional cases, and you can come to agreement. If you have "maybe so" guidelines, they are not perfect and, in addition, you do not know whether they will apply. You end up paying for lawyers and the result is something which is not tailored perfectly. The tailoring is for those people who can afford to go before the courts. Some have said that the guidelines will be good for the CBA. The fact is that many people will not need to have contested cases with affidavits talking about what they spend on each expense of the child. It will make a difference to them.

Senator Jessiman: How have judges been reacting to the fact that there is no flexibility?

Ms Grassby: Different judges react in different ways.

Senator Cools: No kidding.

Ms Grassby: We agree on something.

Senator Maheu: Many of those around this table seem to have the feeling in the back of their minds, "What if?" The question refers to specific cases or possible scenarios which, for governments, is not the best way to go.

Am I right in saying that the CBA supports a law which would work in most situations? In listening to my colleagues around the table, they seem to have some objection that applies to a specific case or to a specific set of circumstances. Does the Canadian Bar Association agree that this particular set of guidelines, which will become regulations, is the best way to go in most situations? I think the term "guidelines" is misleading.

Ms Grassby: We see how they could be better in certain situations. However, we accept that the principle of guidelines is important. These guidelines do as well as we can do at the present time. We accept them as they are. Anything less would not be acceptable. What we are doing here is making it much better for many people.

Senator Cools: You seem to be extremely supportive of Bill C-41. Is there anything in the bill that needs improvement? Do you have any recommendations as to how we can improve it?

Ms Grassby: We have prepared a brief in which we have some recommendations.

Senator Cools: Many witnesses go to a lot of work in preparing their briefs, which do not get on the record. I am trying to allow witnesses an opportunity to get their hard work onto the record.

The Chair: There are 14 recommendations at the back of the brief.

pas certaine de bénéficier de la protection que devraient procurer les lignes directrices, pourrait avoir à payer des frais juridiques supplémentaires à cause de l'autre conjoint.

Si les lignes directrices sont présomptives, on sait ce qui se passera, sauf dans des cas exceptionnels, et on peut en arriver à une entente. Si les lignes directrices ne s'appliquent pas de façon uniforme, elles ne sont pas parfaites et, de plus, on ne sait jamais si elles s'appliqueront ou non. On finit par payer des avocats, et le résultat n'est pas parfaitement adapté à la situation, sauf pour ceux qui ont les moyens d'aller devant les tribunaux. Certains ont dit que les lignes directrices seront bonnes pour l'ABC. Le fait est qu'il y aura moins de cas litigieux où il faudra présenter des affidavits pour justifier chacune des dépenses associées à l'enfant. Les lignes directrices feront une différence pour bien des gens.

Le sénateur Jessiman: Comment les juges réagissent-ils au fait qu'il n'y a aucune flexibilité?

Mme Grassby: Différents juges réagissent différemment.

Le sénateur Cools: Sans blague!

Mme Grassby: Nous sommes d'accord sur un point.

Le sénateur Maheu: Beaucoup de gens autour de cette table semblent avoir un certain doute, semblent se demander ce qui arrivera dans certains cas précis où les lignes directrices ne conviendront pas.

Ai-je raison de dire que l'ABC appuie une loi qui conviendrait dans la plupart des situations? En écoutant mes collègues autour de la table, j'ai l'impression qu'ils ont certaines objections concernant des cas précis ou des circonstances précises. L'Association du Barreau canadien est-elle d'avis que ces lignes directrices, qui seront intégrées à la réglementation, sont la meilleure façon de procéder dans la plupart des situations? Je crois que le terme «lignes directrices» est trompeur.

Mme Grassby: Nous constatons qu'elles pourraient être meilleures dans certaines situations. Cependant, nous reconnaissons que le principe des lignes directrices est important. Ces lignes directrices sont les meilleures que nous puissions avoir dans le moment. Nous les acceptons telles qu'elles sont. Nous n'accepterions rien de moins. Ce que nous faisons ici améliorera considérablement les choses pour bien des gens.

Le sénateur Cools: Vous semblez être extrêmement en faveur du projet de loi C-41. Y a-t-il quelque chose dans le projet de loi qui aurait besoin d'être amélioré? Avez-vous des recommandations à faire sur la façon d'améliorer cette mesure législative?

Mme Grassby: Nous avons rédigé un mémoire dans lequel nous faisons certaines recommandations.

Le sénateur Cools: De nombreux témoins investissent beaucoup d'efforts dans la rédaction de leurs mémoires, qui ne figurent pas au compte rendu. J'essaie de donner aux témoins la chance de faire en sorte que le fruit de leur labeur soit intégré au compte rendu.

La présidente: Il y a quatorze recommandations à la fin de votre mémoire.

Senator Cools: It will not be on the record unless they read them into the record. Many witnesses do not realize that unless they speak to their brief, it remains just a piece of paper that we circulate.

Ms Grassby: I have brought out the highlights of our position and I am satisfied.

The Chair: In your fourteenth recommendation, you seek an amendment to establish a reasonable time for the repayment of debt. Is this for the non-custodial parent who is reneging on payment?

Ms Grassby: There can be a situation in which guidelines do not apply because there is a substantial amount of debt on the part of the non-custodial parent. It states that the judge can see a period of repayment of debt so that one cannot carry that debt for 20 years and say, "I cannot pay." We are suggesting that the judge give a time frame in that regard.

The Chair: Thank you for your contribution to our discussion today.

We will now hear witnesses from the Department of Foreign Affairs and International Trade.

[Translation]

Mr. Jocelyn Francoeur, Director, Security, Policy and Entitlement, Passport Office: First of all, I would like to thank the members of the committee for this opportunity to discuss the implications, for the delivery of Canadian passports, of the legislation proposed by the Minister of Justice.

Le sénateur Cools: Elles ne figureront pas au compte rendu à moins que vous ne les lisiez. Beaucoup de témoins ne se rendent pas compte que, s'ils ne lisent pas leur mémoire, celui-ci ne sera rien d'autre qu'un document qu'on fait circuler.

Mme Grassby: J'ai fait ressortir les points saillants de notre position et je suis satisfaite.

La présidente: Dans votre quatorzième recommandation, vous demandez qu'on apporte une modification de façon à prévoir une période raisonnable pour le remboursement de la dette. Est-ce que cela s'applique au parent n'ayant pas la garde qui accuse un retard dans ses paiements?

Mme Grassby: Il peut y avoir une situation où les lignes directrices ne s'appliquent pas parce que la dette du parent n'ayant pas la garde est trop lourde. Le juge a le pouvoir discrétionnaire de fixer un délai pour le remboursement de la dette afin qu'une personne ne puisse pas reporter cette dette pendant 20 ans en disant qu'elle ne peut pas payer. Nous proposons que le juge soit tenu de fixer un délai à cet égard.

La présidente: Merci de votre contribution à notre discussion aujourd'hui.

Nous entendrons maintenant des témoins du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

[Français]

M. Jocelyn Francoeur, directeur, Direction de la sécurité et opérations à l'étranger, Bureau des passeports: Je tiens tout d'abord à vous remercier, de même que les membres du comité, de l'opportunité qui m'est offerte de discuter avec vous des implications de la législation proposée par le ministre de la Justice, sur l'émission des passeports canadiens.

[English]

Before going into the specifics of the proposed legislation, I should like to explain the role of the Passport Office and the legal framework in which it operates. The Passport Office is a special operating agency of the Department of Foreign Affairs which delivers passport services to Canadians. While doing so, we strive to safeguard the government and, hence, the interests of its citizens, by contributing as one of the lead players in the international forum where specifications for travel documents are formulated and agreed upon.

The policy surrounding the process of passport applications is derived from the Royal Prerogative. The procedure to apply for a passport and the grounds to refuse or revoke a passport are found in an order made by the Governor in Council in 1981, entitled the Canadian Passport Order, as well as in other documents such as the Passport Policy Manual and the Consular Instructions Manual.

I will now turn to the specifics of Bill C-41. There are two aspects which I would like to address.

[Translation]

First of all, I will focus on the Passport Office's view of the general policies behind the proposed legislation and secondly, I will discuss the scope of the legislation and its impact on Passport Office operations and financial resources. Let us start by considering the Passport Office's position on the Justice minister's initiative.

[English]

Throughout the years, the policy of the Passport Office, as reflected in the legal framework I just mentioned, has been tailored to meet a specific objective, namely, to enhance and protect the reliability and integrity of the Canadian passport as an internationally respected travel document. This is achieved by observance of high standards both in terms of entitlement determination and on the research and development front, or what I have labeled the "passport recipe."

The initiative you are considering today relates to the first aspect of the integrity of the document; that is, the entitlement criteria. The Passport Office has always relied upon Parliament and the Royal Prerogative to determine the rules of entitlement. With Bill C-41, the legislator wishes to bring the Passport Office into contribution to help resolving a societal problem which it identifies as of prime importance to Canadians: the enforcement of support orders.

It is not for us to comment on the merit of the proposal, but to implement it within the full meaning of the law.

I should like to assure this committee that the intervention of the Passport Office in the area of family law is not new. Our policy already provides for specific procedures where passport services are requested in respect of children under the age of 16

[Traduction]

Avant d'entrer dans les détails de la mesure législative proposée, je veux expliquer le rôle du Bureau des passeports et le cadre juridique dans lequel il fonctionne. Le Bureau des passeports est un organisme de service spécial du Ministère des Affaires étrangères qui offre aux Canadiens des services relatifs aux passeports. En faisant ce travail, nous nous efforçons de protéger les intérêts du gouvernement et des Canadiens en jouant un rôle clé dans la formulation et l'approbation, à l'échelle internationale, des spécifications relatives aux documents de voyage.

La politique régissant le processus de demande de passeport découle de la prérogative royale. La procédure à suivre pour demander un passeport et les motifs de refus de délivrance d'un passeport ou de révocation d'un passeport se trouvent dans le Décret sur les passeports canadiens, qui a été pris par le gouverneur en conseil en 1981, ainsi que dans d'autres documents comme les manuels intitulés Politique des passeports et Instructions consulaires.

Je vais maintenant parler des détails du projet de loi C-41. Il y a deux aspects que j'aimerais aborder.

[Français]

J'aimerais aborder, d'une part, la perspective du Bureau des passeports quant aux politiques générales à l'origine de la législation proposée et, d'autre part, la portée de cette législation et son impact sur les opérations et les ressources financières du Bureau des passeports. Tout d'abord, en ce qui a trait à la perspective du Bureau des passeports relativement à l'initiative du ministère de la Justice.

[Traduction]

Au fil des années, la politique du Bureau des passeports, qui se dégage du cadre juridique que je viens de mentionner, a été conçue pour atteindre un objectif précis, qui consiste à améliorer et à protéger la fiabilité et l'intégrité du passeport canadien en tant que document de voyage respecté à l'échelle internationale. Pour ce faire, nous observons des normes élevées tant sur le plan de la détermination du droit au passeport que sur le plan de la recherche et du développement, ou ce que j'ai appelé la «recette du passeport».

La mesure que vous étudiez aujourd'hui se rapporte au premier aspect de l'intégrité du document, soit le droit au passeport. Le Bureau des passeports a toujours compté sur le Parlement et sur la prérogative royale pour déterminer les règles d'admissibilité. Avec le projet de loi C-41, le législateur veut que le Bureau des passeports l'aide à régler un problème social qu'il juge comme étant d'une importance primordiale pour les Canadiens: l'exécution des ordonnances de pension alimentaire.

Ce n'est pas à nous de porter un jugement sur la valeur de la proposition. Notre tâche consiste à la mettre en oeuvre en respectant fidèlement l'esprit de la loi.

Je tiens à assurer au comité que l'intervention du Bureau des passeports dans le domaine du droit de la famille n'a rien de nouveau. Notre politique prévoit déjà des procédures précises relativement aux demandes de passeport pour les enfants de moins

whose parents are divorced or separated. In such instances, we ensure that both parents are aware of the passport application, and that issuance is consistent with court orders pertaining to custody.

[Translation]

I would now like to touch on the impact the proposed legislation will have on the legal environment in which the Passport Office operates and on the operational and financial implications.

[English]

The Passport Office has been extensively consulted on this piece of legislation, which will require us to take certain actions, namely, refusing to issue passports and suspension of already-issued passports.

It is important to note that the Passport Office will have no say in determining the appropriateness of denying passport services to a person in arrears under a support order. All licensed denial applications will be initiated by provincial enforcement services and addressed to the Department of Justice, the federal coordinator for all federal licences considered in the scheme. Only then will that department inform us of the receipt of the application.

Upon receiving that information, the Passport Office is obliged to take one of the three following actions: refuse to issue a passport, refuse to renew a passport or suspend a passport.

It is worth mentioning that suspending passports constitutes a new mechanism for us. Currently, the Passport Office has the authority to revoke passports but not to suspend. The suspension will permit faster resumption of passport services where a request to terminate the enforcement measure is made. We will reactivate the existing passport rather than issue a new one.

There will be, however, a cost to the Passport Office in administering and processing licence denial applications. As mentioned before, the Passport Office is a special operating agency. We operate on a revolving fund. The cost of providing passport services and, if required, of taking enforcement measures, must be carefully examined. Since the beginning of the decision-making process that led to Bill C-41, the Department of Justice has been most comprehensive and supportive of our financial concerns. We are pleased that arrangements are about to be concluded under which all costs incurred by the Passport Office in meeting its obligations under Bill C-41 will be fully refunded to us.

de seize ans dont les parents sont divorcés ou séparés. Dans de tels cas, nous nous assurons que les deux parents sont au courant de la demande de passeport et que la délivrance du passeport est conforme aux ordonnances du tribunal concernant la garde.

[Français]

Je vais maintenant aborder la portée de la législation proposée sur l'environnement légal dans lequel oeuvre le Bureau des passeports et ses impacts opérationnels et financiers.

[Traduction]

Le Bureau des passeports a été longuement consulté au sujet de ce projet de loi, qui nous obligera à prendre certaines mesures, notamment à refuser de délivrer des passeports ou à suspendre des passeports déjà délivrés.

Il est important de signaler que le Bureau des passeports n'aura pas voix au chapitre pour ce qui est de déterminer s'il convient ou non de refuser un passeport à une personne qui accuse un retard dans les paiements qu'elle doit faire en vertu d'une ordonnance de pension alimentaire. Toutes les demandes de refus d'autorisation seront faites par les services provinciaux d'exécution et adressées au ministère de la Justice, qui jouera le rôle de coordonnateur fédéral pour toutes les autorisations auxquelles s'applique cette mesure législative. Ce n'est qu'à ce moment-là que le ministère nous informera de la demande qu'il a reçue.

En recevant ces renseignements, le Bureau des passeports sera tenu de prendre une des mesures suivantes: refuser de délivrer un passeport, refuser de renouveler un passeport ou suspendre un passeport.

Il convient de mentionner que la suspension des passeports est un nouveau mécanisme pour nous. Actuellement, le Bureau des passeports peut révoquer les passeports, mais pas les suspendre. La suspension permettra d'accélérer le processus lorsqu'on nous demandera de mettre fin à la mesure d'exécution. Nous réactiverons le passeport existant au lieu d'en délivrer un nouveau.

L'administration et le traitement des demandes de refus d'autorisation occasionneront des coûts pour le Bureau des passeports. Comme je l'ai mentionné plus tôt, le Bureau des passeports est un organisme de service spécial. Notre financement provient d'un fonds renouvelable. Il faut examiner attentivement ce qu'il nous en coûte pour offrir des services relatifs aux passeports et, au besoin, pour prendre des mesures d'exécution. Depuis le début du processus décisionnel qui a conduit au projet de loi C-41, le ministère de la Justice a été très compréhensif et sensible à nos préoccupations financières. Nous sommes heureux que des arrangements soient sur le point d'être conclus pour que tous les coûts engagés par le Bureau des passeports pour remplir ses obligations aux termes du projet de loi C-41 lui soient entièrement remboursés.

[Translation]

This concludes my comments. I will be happy to answer any questions you may have, to provide any necessary clarification or to discuss related issues.

[English]

The Chair: Without discussing Bill C-41, can you tell us what groups of people in Canada today cannot apply for or receive a passport?

Mr. Francoeur: I do not want to sound too technical, but it is a technical issue. The grounds to refuse are essentially set out in section 9. We must get documentation that proves that the applicant is a Canadian citizen. Therefore, we turn down an application when we doubt that the applicant has submitted the necessary information.

There is another ground which gives the Passport Office discretionary authority to refuse to issue, namely, when someone stands charged in Canada with the commission of an indictable offence. The same would apply when someone stands charged with having committing an offence abroad, which, if committed in Canada, would constitute an indictable offence.

Of course, when people are serving a term of imprisonment or are forbidden to leave Canada, we cannot issue a passport. Someone who has been convicted of an offence under section 58 of the Criminal Code is forbidden issuance. Section 58 of the Criminal Code is in relation to forgery of passports and altered documents.

When someone is indebted to the Crown, we can refuse to issue a passport as well. However, we are not the collection agency of the federal government. In this instance, money owed to the Crown means money owed to the Department of Foreign Affairs and International Trade. That is to say, someone would have received financial support from a post abroad in order to facilitate repatriation when he or she is in trouble while abroad. Finally, a passport is not issued when someone holds a valid passport which has not been cancelled.

Those are the grounds to refuse to issue. The grounds to revoke are the same as those to refuse. Any motive to refuse to issue constitutes a motive to revoke a passport as well.

There are additional motives to revoke a passport. They are when an individual is using the passport to assist him or her in committing an indictable offence, permits another person to use his or her passport, has obtained a passport fraudulently, or has been stripped of citizenship.

Senator Bosa: Would you issue a passport on an emergency basis to someone who is in one of the categories you have mentioned, for example, where a close relative, perhaps a parent, has died, in order to allow them to attend the funeral?

Mr. Francoeur: The Passport Office has the discretionary authority to issue passports of limited validity — that is, when a person does not meet all the criteria but there exists proof that

[Français]

Voilà les commentaires que je désirais vous offrir et je vous invite à me poser les questions que vous jugerez nécessaires afin de clarifier mes propos, si besoin est, ou d'aborder des aspects complémentaires à ceux que je vous ai offerts.

[Traduction]

La présidente: Sans parler du projet de loi C-41, pouvez-vous nous dire quels groupes de gens au Canada ne peuvent pas demander ou obtenir un passeport dans le moment?

M. Francoeur: Je ne veux pas donner une explication trop technique, mais c'est une question technique. Les motifs de refus sont essentiellement énoncés à l'article 9. Nous devons avoir des documents prouvant que le demandeur est citoyen canadien. Par conséquent, nous refusons une demande lorsque nous jugeons que le demandeur n'a pas fourni les renseignements nécessaires.

Il y a une autre raison qui donne au Bureau des passeports le pouvoir discrétionnaire de refuser de délivrer un passeport, et c'est lorsqu'une personne est accusée d'avoir commis un acte criminel au Canada. La même règle s'appliquerait à une personne accusée d'avoir commis à l'étranger une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, constituerait un acte criminel.

Évidemment, lorsqu'une personne purge une peine d'emprisonnement ou n'est pas autorisée à quitter le Canada, nous ne pouvons pas lui délivrer un passeport. Une personne qui a été reconnue coupable d'une infraction à l'article 58 du Code criminel ne peut pas se voir délivrer un passeport. L'article 58 du Code criminel porte sur les passeports contrefaits et les documents altérés.

Nous pouvons aussi refuser de délivrer un passeport à une personne qui a une dette envers la Couronne. Cependant, nous ne sommes pas l'organisme de recouvrement du gouvernement fédéral. Dans ce cas, une dette envers la Couronne veut dire une dette envers le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Il s'agirait par exemple d'une personne en difficulté qui aurait reçu une aide financière d'un bureau à l'étranger pour faciliter son retour au pays. Enfin, nous ne délivrons pas de passeport au titulaire d'un passeport valide qui n'a pas été annulé.

Ce sont là les motifs de refus de délivrance d'un passeport. Les motifs de révocation sont les mêmes. Tout motif de refus de délivrance d'un passeport constitue également un motif de révocation d'un passeport.

Il y a d'autres motifs de révocation d'un passeport. On révoquera le passeport d'une personne qui a utilisé un passeport pour l'aider à commettre un acte criminel, qui a permis à une autre personne d'utiliser son passeport, qui a obtenu un passeport de façon frauduleuse ou à qui on a retiré sa citoyenneté.

Le sénateur Bosa: Délivreriez-vous un passeport d'urgence à une personne qui ferait partie d'une des catégories que vous avez mentionnées, par exemple, à une personne dont un parent proche ou peut-être la mère ou le père est décédé, pour lui permettre d'assister aux funérailles?

M. Francoeur: Le Bureau des passeports possède le pouvoir discrétionnaire de délivrer des passeports dont la validité est limitée, c'est-à-dire de délivrer un passeport à une personne qui ne

eventually he or she may be able to, or there exists compassionate grounds, the Passport Office would have authority to issue a limited validity passport, the duration of which would be constrained.

Senator Bosa: Did you say in your opening remarks that you needed special legislation to revoke the passport of someone who was in default of custodial payments?

Mr. Francoeur: What I indicated in my opening statement is that the Passport Office has always relied on Parliament and the royal prerogative to set the grounds for revocation or withholding of passport services. Those grounds are defined in the passport order. This bill is adding to the grounds under which we will not issue a passport or suspend one. In that sense, Bill C-41 is adding another ground that we must consider in determining the entitlement of an applicant for a passport.

Senator Cools: I have a couple of questions which will take a few minutes in the development. You laid out to us the authority under which passports are issued to anyone in this country. Basically, they are prerogative powers. I understand that very clearly. You then went on to grounds on which you issue passports. You then moved from there to grounds on which you revoke.

You have also made the point that what Bill C-41 is empowering you to do is totally novel in your experience.

Concerning the grounds for refusing to issue, you stated that one is to persons serving a term of imprisonment. Is that a person who is detained in the penitentiary, or does that also include a person who is out of prison and on parole? You did not make it clear. Could you just clarify that, please?

Mr. Francoeur: You are right. Obviously, it is someone who is on parole or whose freedom to travel is limited by conditions of bail, and so on.

Senator Cools: I am hearing you say that you do not issue passports to inmates on parole. Let us go in the other direction. If a person who already has a passport is in prison, do you revoke it?

Mr. Francoeur: The short answer is no.

Senator Cools: Right. I know where I am going.

Mr. Francoeur: May I explain?

Senator Cools: Yes, you can explain. We want to know about all of the 10,000 inmates who are currently in jail and whose passports have not been revoked.

The Chair: They do not all have one.

Senator Cools: Many of them do. I would also like Mr. Francoeur to clarify the situation where people who are on parole do get express authority to travel abroad, especially for bereavement. It does happen.

satisfait pas à tous les critères, mais qui, selon les renseignements disponibles, pourrait peut-être les satisfaire un jour ou l'autre, ou encore à une personne pour des motifs humanitaires. Dans de tels cas, le Bureau des passeports aurait le pouvoir de délivrer un passeport à validité limitée et d'une durée bien déterminée.

Le sénateur Bosa: Avez-vous bien dit au cours de vos observations préliminaires que vous avez besoin d'une loi spéciale pour révoquer le passeport d'une personne qui omet de payer la pension alimentaire qu'elle doit?

M. Francoeur: Dans mes observations préliminaires, j'ai dit que le Bureau des passeports a toujours compté sur le Parlement et la prerogative royale pour établir les motifs pour lesquels il peut révoquer ou refuser un passeport. Ces motifs sont définis dans le décret sur les passeports. Le projet de loi ajoute de nouveaux motifs pour lesquels il nous est possible de refuser ou de suspendre un passeport. En ce sens, le projet de loi C-41 ajoute un nouveau motif dont nous devons tenir compte lorsque nous déterminons l'admissibilité d'un demandeur.

Le sénateur Cools: J'ai deux ou trois questions et il me faudra quelques minutes pour les formuler. Vous nous avez expliqué en vertu de quels pouvoirs les passeports sont délivrés au Canada. Il s'agit essentiellement de prerogatives. Je comprends très bien cela. Vous avez ensuite énuméré les motifs pour lesquels vous délivrez des passeports, puis les motifs pour lesquels vous révoquez des passeports.

Vous avez également mentionné que le projet de loi C-41 vous confie des pouvoirs qui sont tout à fait nouveaux pour vous.

Revenons aux motifs de refus. Vous avez affirmé que vous ne délivrez pas de passeports aux contrevenants qui purgent des peines. Voudriez-vous parler des gens qui sont détenus dans des pénitenciers ou englobez-vous tous ceux qui jouissent d'une libération conditionnelle? Vous n'avez pas précisé votre pensée. Pourriez-vous nous éclairer à ce sujet?

M. Francoeur: Vous avez raison. De toute évidence, cela englobe les gens qui jouissent d'une libération conditionnelle ou ceux dont les conditions de mise en liberté sous caution limitent leur liberté de circulation, ainsi de suite.

Le sénateur Cools: Je dois comprendre que vous ne délivrez pas de passeports aux détenus en liberté conditionnelle. Abordons la question sous un angle différent. Si un détenteur de passeport est emprisonné, son passeport est-il révoqué?

M. Francoeur: Pour répondre brièvement, je dirai non.

Le sénateur Cools: Bien. Je sais où je m'en vais.

M. Francoeur: Puis-je fournir une explication?

Le sénateur Cools: Oui, je vous en prie. Nous voulons savoir ce qui se passe avec les 10 000 contrevenants qui purgent des peines d'emprisonnement et dont le passeport n'a pas été révoqué.

La présidente: Ils n'ont pas tous un passeport.

Le sénateur Cools: Beaucoup d'entre eux en ont un. Je voudrais aussi que M. Francoeur nous parle de la situation des contrevenants en liberté conditionnelle qui obtiennent l'autorisation expresse de se rendre à l'étranger, surtout en raison d'un deuil. Cela se produit.

My next question deals with the issue of truckers who are back and forth across the Canada-U.S. border driving their rigs all the time and the authorities that are given to them to move. I am talking about their mobility rights. We all know that with the Charter of Rights, many of the laws dealing with parolees and inmates have changed since 1982. You can no longer restrict the mobility of inmates unless that mobility has something to do with the crime or offence that they have committed or may be committing.

It used to be that the courts would draw a radius for them. They could only drive 35, 40 miles. You know where I am going.

Mr. Evans Gérard, Legal Counsel, Department of Foreign Affairs and International Trade: The passport order regarding the grounds to refuse or revoke states that the passport office "may" refuse or revoke, so there is discretion there. That is as opposed to Bill C-41, which says that if there is a suspension application, we "shall" suspend. That is to say, we will have no discretion. I wanted to make that clear.

Senator Cools: I understand that you have no option but to obey the statute. I am not disputing that at all. I am trying to compare this power that is being handed over to you in Bill C-41 and the normal practice that you have in the instance of inmates — that is, those who are currently serving time and those who are on parole.

Mr. Francoeur: I will try to address, as precisely and briefly as I can, the many questions you have put forward.

The most important question that our organization is asked regularly is: Why is the passport office not stripping the passport of anyone who has committed an indictable offence and who has been found guilty? A short answer to this is that the commission of an indictable offence has not been deemed by the legislator to be a ground to embark on such a road.

We have clients who come to us and fill in the application form to get a passport. They admit that they have committed an indictable offence. They were charged with impaired driving. They want to know what effect this would have on their right to get a passport. We deal with those situations. By the same token, are you to extend the long arm of justice in another fashion that has not been contemplated by the legislator in the first instance?

The passport office is vested with a discretionary authority. To the best of our ability, we examine every circumstance of every applicant. We are not the police; we are not the enforcers of every piece of legislation, including the Criminal Code. We rely on law enforcement organizations to come to us and say, "We do not want Joe Smith to leave the country." We put Joe Smith on the hit list, and when and if Joe Smith comes to us and wants to get a passport, we will deny him the service.

Ma question suivante porte sur le cas des camionneurs qui doivent constamment franchir la frontière canado-américaine et les autorisations qui leur sont accordées. Je veux parler de leur droit de circuler. Nous savons que, en raison de l'adoption de la Charte des droits, bien des lois visant les détenus et les contrevenants en liberté conditionnelle ont été modifiées depuis 1982. Vous ne pouvez plus limiter les déplacements des détenus à moins que leur mobilité ait quelque chose à voir avec le crime ou l'infraction qu'ils ont commis ou qu'ils pourraient commettre.

Auparavant, les tribunaux traçaient un rayon à l'intérieur duquel leurs déplacements devaient se limiter. Ils pouvaient se déplacer en auto dans un rayon de 35 ou 40 milles. Vous voyez où je veux en venir.

M. Evans Gérard, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Le décret sur les passeports qui définit les motifs pour refuser ou révoquer un passeport précise bien que le Bureau des passeports «peut» refuser ou révoquer un passeport, donc qu'il le fait à sa discrétion. Par contre, aux termes du projet de loi C-41, si une demande de suspension est présentée, nous «suspendons» les autorisations visées. C'est une obligation. Autrement dit, nous n'aurons plus notre pouvoir discrétionnaire. Je tenais à apporter cette précision.

Le sénateur Cools: Je comprends que vous n'avez d'autre choix que de respecter la loi. Je ne conteste pas cela du tout. Je tente de comparer le pouvoir que vous confère le projet de loi C-41 à la pratique normale de délivrance d'un passeport dans le cas des détenus, c'est-à-dire dans le cas de ceux qui purgent une peine et de ceux qui jouissent d'une libération conditionnelle.

M. Francoeur: Je tenterai de répondre, de la façon la plus précise et brève possible, aux nombreuses questions que vous posez.

La question la plus importante que notre organisation se fait régulièrement poser est la suivante: pourquoi le Bureau des passeports ne révoque-t-il pas le passeport de tous ceux qui sont reconnus coupables d'un délit pénal? Voici brièvement la réponse à cette question. Le législateur n'a pas jugé que la perpétration d'un délit pénal constituait un motif valable pour prendre une telle initiative.

Nous avons des clients qui se présentent et qui remplissent une demande de passeport. Ils reconnaissent avoir commis un délit pénal. Ils ont été accusés de conduite avec facultés affaiblies. Ils veulent savoir en quoi cela porte atteinte à leur droit d'obtenir un passeport. Nous faisons face à de telles situations. Par ailleurs, voulez-vous appliquer la justice d'une façon qui n'a pas été à l'origine envisagée par le législateur?

Le Bureau des passeports jouit d'un pouvoir discrétionnaire. Au meilleur de nos connaissances, nous examinons la situation de chacun de nos clients. Nous ne sommes pas des agents de police; nous ne sommes pas chargés de veiller à l'application de chaque mesure législative, y compris le Code criminel. Nous nous attendons à ce que les autorités policières nous disent: «Nous ne voulons pas que Joe Smith quitte le pays». Nous inscrivons alors le nom de Joe Smith sur notre liste noire et si jamais Joe Smith fait une demande de passeport, nous la rejetons.

However, we cannot take upon our tiny shoulders the job of getting the information and of being the police so that we would be mindful of every offence that anyone has committed at any point in time. That is the brief statement I wanted to make first.

You have also alluded to the crossing of the United States and Canadian border. There is a long-standing, privileged practice between our great country and our friends south of the border. Basically, we do not need travel documents such as passports to cross the border because both governments are prepared to rely on pieces of identification that display a photograph. Documents such as baptismal certificates are increasingly questioned, but if you have a medical insurance card issued by a provincial government with your photo on it, and your driver's license with your photo, and documents like that, you will be able to cross the border without any questions.

Senator Cools: That is the case if you are white. Do not believe for a moment that every person who lives in this country can go back and forth across the border. As soon as the officials hear people's accents and see features and colours, they know that they were not born here. They then require proof of citizenship. Let us not kid ourselves for a moment that everyone can go back and forth easily. But that is another issue. That does not go into this business because, for the most part, those people have passports, so they do not mind producing them.

In the instances of the revocation of passports, it seems that the revocations are usually related to instances of violations of the use of the passport based on what I can see that you are pointing out here. The first one you mentioned was using the passport to assist in offences. The second one was having obtained the passport illegally. There was a third one, but I was not fast enough to catch it.

In your experience, is this the first time where passports will be taken or offences will be suspended that are not even of a criminal nature or related to the improper use of the documents themselves?

Mr. Francoeur: I do not think it would be the first instance because the Passport Office, as I mentioned in my opening statement, already has a policy to carefully monitor the applications for children under the age of 16 who are the subject of court orders.

It could happen where a passport is issued to an infant that the court order that would authorize us or upon which we could rely to issue a passport could be struck down by another court. In such an instance, then, once the new holder of the custody rights comes to us with a new judgment, we would embark on the road of revocation. This has nothing to do with Criminal Code enforcement.

Toutefois, nous ne pouvons prendre sur nos frères épaules le fardeau d'obtenir tous les renseignements pertinents et de mener des enquêtes policières pour découvrir toutes les infractions que nos clients ont pu commettre à un moment ou à un autre. Voilà la brève déclaration que je tenais à faire avant tout.

Vous avez aussi parlé des gens qui franchissent la frontière canado-américaine. Il existe depuis longtemps une pratique privilégiée entre notre grand pays et nos voisins du Sud. Essentiellement, nous n'avons pas à présenter des titres de voyage, comme un passeport, lorsque nous franchissons la frontière, parce que les gouvernements sont disposés à accepter une pièce d'identité à photo. D'autres documents comme les baptistaires sont de plus en plus contestés, mais si vous présentez une carte d'assurance-maladie délivrée par un gouvernement provincial sur laquelle figure votre photo ou encore un permis de conduire avec photo ou d'autres documents du genre, vous pourrez franchir la frontière sans problème.

Le sénateur Cools: C'est ce qui se produit si vous êtes de race blanche. Ne croyez pas que toute personne qui vit dans notre pays peut aussi facilement franchir la frontière canado-américaine. Dès que les agents entendent un accent différent et aperçoivent des gens aux traits différents ou de couleur différente, ils concluent que vous n'êtes pas nés au Canada. Ces gens sont donc priés de présenter une preuve de citoyenneté. N'allons pas croire pour un instant que tout le monde peut facilement franchir la frontière. C'est toutefois une autre question. Cela n'a rien à voir avec le sujet que nous étudions aujourd'hui, puisque, dans la plupart des cas, ces gens possèdent un passeport et n'ont aucune hésitation à le présenter.

La révocation des passeports est attribuable en général à une mauvaise utilisation du passeport dans les circonstances que vous avez mentionnées. Vous avez parlé premièrement de ceux qui utilisent leur passeport pour participer à une infraction. Vous avez mentionné deuxièmement l'obtention illégale d'un passeport. Vous avez précisé un troisième motif, que je n'ai pas eu le temps de noter.

Selon votre expérience, est-ce la première fois que des passeports seront révoqués ou suspendus en raison de la perpétration d'une infraction qui n'est même pas de nature criminelle ou de l'utilisation abusive du document lui-même?

M. Francoeur: Je ne crois pas que ce serait la première fois, parce que le Bureau des passeports, comme je l'ai affirmé dans mes observations préliminaires, a déjà comme politique d'examiner avec soin les demandes de passeport pour des enfants de moins de 16 ans qui font l'objet d'une ordonnance d'un tribunal.

Il se pourrait qu'un passeport soit délivré à un enfant dans le cas duquel l'ordonnance qui nous autoriserait à délivrer le passeport ou sur laquelle nous pourrions nous reposer pour délivrer le passeport pourrait être abolie par un autre tribunal. Dans un tel cas, si le parent qui vient d'obtenir la garde de l'enfant nous remet la nouvelle décision du tribunal, nous amorçons la procédure pour révoquer le passeport. Cela n'a rien à voir avec l'application des dispositions du Code criminel.

Senator Cools: With respect to some of the precautions and care you are taking, are they not meant to guard against abductions in the case of children under certain ages? Is that not what the department is vigilant about?

We had a woman give testimony a few weeks ago. Her name was Edith. She spoke about her husband. He left the country a long time ago. There is a prerequisite that the issuance of passports to children of a certain age must be done with the agreement of both parents. That is perfectly standard. However, where there are custody orders, people worry that there may be abductions or people may move to other countries. My understanding is that your vigilance in that area is still related to a potential for crime, which is an abduction.

Mr. Francoeur: That is certainly one of the many aspects of which we are mindful, but I would not say that our actions are solely driven by this preoccupation. As a governmental organization, we try to be mindful and respectful of court orders. Most of them have nothing to do with that.

Senator Cools: Can you tell us of a way in which you are doing this sort of thing where your intention is not the avoidance of some terrible wrongdoing? Perhaps you could point me in the direction of where a particular statute empowers you to act.

Mr. Francoeur: I have identified as a ground to refuse to issue a passport the fact that someone owes money to the government. I do not know if it is up to me to attempt to qualify what is grave and not grave. Technically, I have the discretion to refuse to issue a passport to a person because he was loaned \$50 in San Diego 10 years ago when his wallet was stolen.

Senator Cools: The clause says there is no appeal.

The concept of prerogative powers has been mentioned. Unfortunately, some people no longer know what prerogative powers are, so perhaps we can put some of that to the deputy minister.

In terms of the current mandate and the current authority your department is acquiring under Bill C-41, I must tell you that I do not like that at all. However, that is beside the point.

These powers are issued under the prerogative. The bill says that with respect to any actions in your department, there is no appeal. Clause 71 states:

Notwithstanding the provisions of any other Act of Parliament, of any regulation or order made under any other Act of Parliament or of any order made pursuant to a prerogative of the Crown, no appeal lies from any action taken under this Part.

This is even more Draconian if one understands this clause. There is no appeal.

In the old days, were there not special appeals to the King? When inmates were convicted, they used to be restricted to travel. Did they not have appeals to the authorities to recover travel documents?

Le sénateur Cools: Les précautions que vous prenez et le soin que vous apportez ne visent-ils pas à prévenir les enlèvements, surtout dans le cas des enfants de certains âges? N'est-ce pas pourquoi le ministère se montre vigilant?

Une dame est venue témoigner il y a quelques semaines. Elle s'appelle Edith. Elle nous a parlé de son mari. Il a quitté le pays il y a longtemps. Il existe une condition selon laquelle la délivrance d'un passeport aux enfants d'un certain âge doit être approuvée par les deux parents. C'est la norme. Toutefois, lorsque des ordonnances attributives de garde sont émises, les gens craignent que les enfants soient enlevés ou que des personnes puissent s'établir à l'étranger. J'en conclus que la vigilance dont vous faites preuve est encore là liée à la perpétration possible d'un crime, soit l'enlèvement.

M. Francoeur: Cela correspond sûrement à l'un des nombreux facteurs dont nous tenons compte, mais je ne dirais pas que nos actes sont uniquement dictés par cette préoccupation. En tant qu'organisme gouvernemental, nous devons tenir compte des ordonnances rendues par les tribunaux et les respecter. La plupart d'entre elles n'ont rien à voir avec de telles situations.

Le sénateur Cools: Pourriez-vous me décrire une mesure que vous pouvez prendre et qui ne vise pas à éviter un terrible méfait? Vous pourriez peut-être nous décrire une situation où une loi particulière vous autorise à agir.

M. Francoeur: Je vous ai dit que nous pouvons refuser un passeport à une personne qui doit de l'argent au gouvernement. Je ne sais pas s'il m'incombe de tenter de définir ce qui est grave ou ne l'est pas. En pratique, j'ai le pouvoir discrétionnaire de refuser un passeport à une personne qui a emprunté la somme de 50 \$ à San Diego il y a dix ans après qu'on lui eut volé son portefeuille.

Le sénateur Cools: Selon la disposition, il n'y a pas d'appel.

Le concept des prérogatives a été mentionné. Malheureusement, bien des gens ne savent plus ce que signifient des prérogatives. Alors, nous pourrions peut-être demander au sous-ministre de nous l'expliquer.

Pour ce qui est du mandat et des pouvoirs que le projet de loi C-41 confie à votre ministère, je dois dire que je ne les aime pas du tout. Toutefois, là n'est pas la question.

Ces pouvoirs sont confiés en vertu d'une prérogative. Le projet de loi précise que les mesures prises par votre ministère ne sont pas susceptibles d'appel. Selon l'article 71:

Malgré tout autre texte législatif fédéral — loi, décret et règlement, et décret pris en vertu de la prérogative royale —, les mesures prises au titre de la présente partie ne sont pas susceptibles d'appel.

Cette pratique semble encore plus draconienne lorsqu'on comprend bien la teneur de la disposition. Il n'y a pas d'appel possible.

Dans l'ancien temps, n'y avait-il pas des appels spéciaux au roi? Lorsque les contrevenants étaient reconnus coupables, leurs déplacements étaient limités. Ne pouvaient-ils pas interjeter appel auprès des autorités pour recouvrer leurs titres de voyage?

Mr. Francoeur: I do not know of the good old days. The truth is that the passport order, which gives or vests the Passport Office with a discretionary authority that is being exercised now, does not set a special mechanism of appeal. Our decisions, like any decision of an administrative body, are subject to judicial review.

I do not want to lose you on legal and technical grounds, but I fail to appreciate that the lack of an appeal mechanism in the passport order would be such a problem. Judicial review is available. Every decision that a Passport Office takes is subject to judicial review.

I appreciate that in the instance of Bill C-41, a specific clause has been created saying there is no appeal. I leave that to the wisdom of Parliament.

Senator Cools: That is what we are doing. You are talking to the right people.

With respect to this business of removing licences by prerogative, there used to be mechanisms to return those licences by the National Parole Board in the instance of drivers' licences. You used to be able to cancel those orders; is that not true? In instances of the exercise of such powers, could not a finding of clemency return the drivers' licences?

The Chair: Every province has a driver's licence appeals board.

Senator Cools: I am speaking particularly of federal jurisdiction. I was thinking of the jurisdiction the National Parole Board used to have under the Parole Act to be able to cancel orders taking away drivers' licences from people to operate motor vehicles. People could be reinstated after a reasonable period of time. I am trying to say that even in the exercise of criminal powers with respect to an indictable offence, there was an exercise of mercy as well. If we are looking at the exercise of a prerogative, we should also be looking at an exercise of mercy, especially when the prerogative is being employed for behaviours that are not related to any improper use of the thing in and of itself.

The Chair: If you revoke a passport because of custody non-payment, is that revoked forever?

Mr. Francoeur: The passport is not being revoked. The fine-line distinction here is that the passport is being suspended. That means its validity has been suspended. We will grab it and put our hands on it, but once the provincial authority seizes the federal coordinator with a notice that payment has been surrendered, we will give it back to the client very fast. That is the scheme.

Senator Cools: If I could just put one reference on the record for our researchers, I have before me a copy of the Parole Act as it was passed in 1958. If we go down to section 18, there is a

M. Francoeur: Je ne sais pas ce qui était prévu dans l'ancien temps. La vérité, c'est que le décret des passeports, qui confie ou accorde au Bureau des passeports le pouvoir discrétionnaire qui est exercé actuellement, ne prévoit pas de mécanisme spécial d'appel. Nos décisions, comme toutes les décisions d'un organisme administratif, peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire.

Je ne veux pas vous embêter avec des considérations juridiques et techniques, mais je ne vois pas comment l'absence d'un mécanisme d'appel dans le décret sur les passeports pourrait poser problème. On prévoit une révision judiciaire. Chacune des décisions du Bureau des passeports peut faire l'objet d'une révision judiciaire.

Je me rends compte que le projet de loi C-41 renferme une disposition particulière qui précise qu'il n'y a pas d'appel. Je m'en remets à la sagesse du Parlement.

Le sénateur Cools: C'est ce que nous faisons. Vous vous adressez aux bonnes personnes.

En ce qui concerne la révocation des autorisations accordées en vertu d'une prérogative, il existait auparavant des mécanismes qui permettaient à la Commission nationale des libérations conditionnelles de rendre le permis de conduire, par exemple, au titulaire. Vous avez déjà eu le pouvoir d'annuler de telles ordonnances, n'est-ce pas? Lorsque vous exerciez ce pouvoir, les conducteurs ne pouvaient-ils pas jouir d'une certaine clémence et rentrer en possession de leur permis?

La présidente: Dans le cas des permis de conduire, chaque province a une commission d'appel.

Le sénateur Cools: Je parle en particulier de la compétence fédérale. Je pensais aux pouvoirs que détenait la Commission nationale des libérations conditionnelles aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle et qui l'autorisaient à annuler les ordonnances retirant aux gens leur permis de conduire un véhicule motorisé. Les gens pouvaient rentrer en possession de leur permis après un délai raisonnable. Ce que j'essaie de dire, c'est que les autorités pouvaient faire preuve de clémence même à l'endroit des auteurs d'un acte criminel. Si nous examinons l'exercice d'une prérogative, nous devrions aussi examiner la possibilité de clémence, surtout si la prérogative est appliquée pour punir des comportements qui n'ont rien à voir avec la mauvaise utilisation du document en question.

La présidente: Si vous révoquez un passeport parce que le titulaire ne paie pas sa pension alimentaire, le passeport est-il révoqué à tout jamais?

M. Francoeur: Le passeport n'est pas révoqué. Il y a une distinction très subtile à faire ici, puisque le passeport est suspendu. Cela signifie que sa validité est suspendue. Nous saisissons le document, mais dès que l'autorité provinciale aura informé le coordonnateur fédéral que le paiement a été versé, nous rendrons le passeport au client très rapidement. Voilà comment cela fonctionne.

Le sénateur Cools: Je voudrais signaler quelque chose à nos agents de recherche. J'ai devant moi un exemplaire de la Loi sur la libération des détenus qui a été adoptée en 1958. À l'article 18,

jurisdiction given to the parole board in the instance of operating motor vehicles.

18.(1) The Board may, upon application therefor and subject to regulations, revoke or suspend any sentence of whipping or any order made under the *Criminal Code* prohibiting any person from operating a motor vehicle.

There used to be an authority for returning drivers' licences.

One of the reasons that I find this entire matter so offensive is that we are taking the Divorce Act in the very opposite direction from where even the criminal law has gone. Most inmates are now strongly protected in dozens of ways by the charter. The entire area of mobility and access to voting and passports and all of these related issues have really come into play under charter rights.

I am making the point here for the record that, in a piece of legislation which has to do with divorce and has nothing to do with the commission of a crime, the law is going in another direction.

I know, Madam Chair, it gets a little boring and a little tiresome, but these issues are of some complexity. If we err, we err on the side of giving them insufficient attention.

The Chair: I realize that, but I do not want us to get too far off the subject.

Senator Cools: We have only just begun to touch it. The gentleman has told us that they will be suspending passports for no wrongdoing related to the use or improper use of passports. That is a serious matter.

Senator Forest: I would like to be clear not just on the grounds but on the procedures. In a number of provincial jurisdictions where there is persistent arrears in default of payment for child support, the provinces do revoke drivers' licences. It is my understanding now that your department will only bring this into force after the provincial enforcement services have found persistent default of payments. The passport holder would have received notice that they were in default, and they would also have received notice that their drivers' licences or whatever could be suspended unless the child support is paid.

Having done that and the provincial government having received no response, am I to understand they would then notify the Department of Justice? The Department of Justice would review it and pass it on to you? Is that the correct procedure?

Mr. Francoeur: That is exactly it.

Senator Bosa: When a passport is suspended, do you notify the board of authorities to ensure that that person may not cross the border with all their documents?

Mr. Francoeur: Yes, we are notifying those who ought to be notified.

on donne certains pouvoirs à la commission des libérations conditionnelles dans le cas des personnes faisant manoeuvrer un véhicule à moteur.

18.(1) La Commission peut, sur demande à cette fin et sous réserve de règlements, révoquer ou suspendre toute condamnation à la peine du fouet ou tout ordre, rendu sous le régime du *Code criminel*, interdisant à quelque personne de faire manoeuvrer un véhicule à moteur.

Il était donc possible, à cette époque, de rendre le permis de conduire à son titulaire.

Si toute cette question m'afflige tant, c'est que nous sommes en train d'orienter la Loi sur le divorce dans une direction tout à fait contraire au code pénal. De nos jours, la charte protège énormément la plupart des détenus et ce, de douzaines de façons différentes. La liberté de circulation, l'accès au droit de vote et à un passeport et toutes les questions connexes sont vraiment visés par les droits garantis dans la charte.

Je tiens à affirmer que, dans un texte législatif qui porte sur le divorce et n'a rien à voir avec la perpétration d'un crime, la loi va dans une autre direction.

Je sais, madame la présidente, que cela est un peu ennuyeux et un peu assommant, mais il s'agit de questions assez complexes. Si nous péchons, nous le faisons en n'accordant pas à ces questions l'attention qu'elles méritent.

La présidente: Je comprends, mais je ne veux pas que nous nous écartions trop du sujet.

Le sénateur Cools: Nous commençons à peine à l'aborder. Le témoin vient de nous dire que les passeports seront suspendus, même si les méfaits reprochés aux titulaires n'ont rien à voir avec l'utilisation ou l'utilisation abusive des passeports. C'est grave.

Le sénateur Forest: Je voudrais bien comprendre non seulement les motifs, mais aussi les procédures appliquées. Dans un certain nombre de provinces, les autorités provinciales révoquent le permis de conduire du parent débiteur en défaut de façon répétée. Si je comprends bien, dorénavant, votre ministère n'interviendra qu'une fois que les autorités provinciales auront observé des arriérés persistants. Le titulaire de passeport aura donc reçu un avis lui rappelant ses arriérés et un autre lui signalant que son permis de conduire ou tout autre document pourrait être suspendu tant que la pension alimentaire pour enfants n'aura pas été versée.

Dois-je comprendre que, une fois ces avis envoyés, si le gouvernement provincial n'obtient aucune réponse, il en avisera alors le ministère de la Justice? Le ministère de la Justice étudiera la situation et vous confiera l'affaire. Est-ce bien la procédure qui sera appliquée?

M. Francoeur: C'est exact.

Le sénateur Bosa: Lorsqu'un passeport est suspendu, en avisez-vous les autorités compétentes afin que la personne visée ne puisse franchir la frontière munie de tous ses documents?

M. Francoeur: Oui, nous avisons les personnes qui ont besoin de savoir.

Senator Cools: People on parole are back and forth across the border; they are travelling all the time. I used to grant paroles. I remember one particularly terrible case. This fellow used to drive a rig. The owner of the rig came to plead for him. Let us not be mystified. People with very serious convictions are moving back and forth all the time.

The only wrongdoing of the poor guys affected by this bill is that they happen to be fathers.

The Chair: Thank you, witnesses, for the information you provided today.

Before our committee this afternoon is Professor Nicholas Bala from the Faculty of Law at Queen's University. Professor Bala has sent out an extensive brief. We asked him if he would condense it for us, which he has done.

I was impressed with some of the information contained in your brief, Professor Bala. You got deeply into the taxation part of the bill, and I hope that you will be able to give us some explanation on that.

Please begin your presentation. We will then have some questions for you.

Professor Nicholas Bala, Faculty of Law, Queen's University: Thank you for inviting me here today. I am a law professor and associate dean of the Faculty of Law at Queen's University. My area of special interest is family and children's law. I am also married and a father of four.

As I mentioned in the introduction to this written résumé, I have done some work for the Department of Justice as a consultant around child support guidelines issues. My role was that of a technical consultant. I was there after all of the major policy decisions were made and, in significant respects, my views differ from those of the department. I speak only for myself today.

I have written an extensive article that was published in the *Reports on Family Law* dealing with the family support guidelines — both the tax issues and some of the other issues — and I have participated in a number of continuing education programs for judges and lawyers about issues in regard to the guidelines.

I do have certain reservations and concerns about the guidelines and the tax changes, but I should just like to emphasize that, on balance, I think the tax changes, in combination with the changes to the working income supplement, provide a more equitable and more focused regime for dealing with issues related to child support.

In regard to the guidelines, I should like to emphasize that, on average, they will provide more money for children of divorce; provide for a more consistent system of justice; and provide for a

Le sénateur Cools: Les contrevenants en liberté conditionnelle franchissent constamment la frontière; ils voyagent tout le temps. J'accordais auparavant la liberté conditionnelle à des détenus. Je me souviens en particulier d'un cas affreux. Le détenu conduisait un camion. Le propriétaire de l'entreprise de camionnage était venu plaider en faveur du contrevenant. Ne nous leurrions pas. Les auteurs de crimes très graves voyagent beaucoup et franchissent constamment la frontière.

Le seul méfait de ces pauvres hommes que vise le projet de loi est le fait d'être pères.

La présidente: Je remercie les témoins pour les renseignements qu'ils nous ont fournis aujourd'hui.

Notre comité entendra cet après-midi le témoignage du professeur Nicholas Bala, de la Faculté de droit de l'Université Queen's. Le professeur Bala nous a fait parvenir un mémoire considérable. Nous lui avons demandé de le résumer pour nous et c'est ce qu'il a fait.

J'ai été impressionnée par le volume de renseignements que contenait votre mémoire, professeur Bala. Vous avez analysé en profondeur les dispositions du projet de loi qui portent sur l'imposition et j'espère que vous serez en mesure de nous fournir certaines explications à ce sujet.

Veuillez donner votre exposé. Nous aurons ensuite des questions à vous poser.

M. Nicholas Bala, professeur, Faculté de droit, Université Queen's: Je vous remercie de m'avoir invité ici, cet après-midi. Je suis professeur de droit et vice-doyen à la faculté de droit de l'Université Queen's. Je m'intéresse en particulier au droit de la famille et au droit de l'enfance. Je suis également marié et père de quatre enfants.

Comme je le mentionne dans l'introduction de mon mémoire écrit, j'ai travaillé pour le ministère de la Justice à titre de consultant sur les questions relatives aux lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Je jouais un rôle de consultant technique. On a fait appel à mes services seulement après que les grandes politiques publiques eurent été établies et, à bien des égards importants, mes opinions diffèrent de la position du ministère. Aujourd'hui, je ne parle qu'en mon nom personnel.

J'ai rédigé un rapport exhaustif qui a été publié dans les *Reports on Family Law* et qui traitait des lignes directrices sur les pensions alimentaires — tant des questions fiscales que des autres aspects — et j'ai participé à un certain nombre de programmes d'éducation continue des juges et des avocats au sujet de certains aspects de ces lignes directrices.

J'entretiens certaines réserves au sujet des lignes directrices et des modifications fiscales, mais je tiens toutefois à préciser que, dans l'ensemble, je crois que les modifications fiscales, associées aux changements apportés au supplément du revenu gagné, rendent le régime plus équitable et plus axé sur les questions que suscitent les pensions alimentaires pour enfants.

En ce qui concerne les lignes directrices, permettez-moi de préciser que, en moyenne, elles veillent à ce que les enfants de parents divorcés obtiennent plus d'argent, à ce que le système de

substantially less expensive and emotionally traumatic process for resolving disputes in relation to child support.

There are a number of enforcement changes. They are not perfect by any means, but there will be substantial improvements.

I do not disagree with the notion that courts should have ultimate control of passport regulations. I am not sure that most of the enforcement mechanisms that we have — for example, the attachment of wages and the seizure of property — are all governed by the court process rather than simply an administrative agency responsible for enforcement. It may well be that judges rather than enforcement officers should have the power to suspend a passport.

Senator Cools: We will visit that when you come back because you are introducing a whole new angle.

Mr. Bala: Concerning the improved enforcement of child support, understandably, much of the focus of discussion here is on the amount of child support. However, the problem of non-enforcement is probably even a bigger problem than the amount of support.

I should like to see further changes to the Divorce Act in areas of child-related issues. So-called custody and access issues are of concern to me. I have written about that as well, but it is not appropriate to delay these needed changes for other changes. Those should proceed separately and apace. I broadly favour and support acting at this time.

By way of a broad philosophical concern, I have done a bit of comparative research, although others have done more. My research mainly has been talking to others and reading what they have written about other models. In some ways, the difficulty this committee and others have had with regard to the child support guidelines is that these guidelines come out of a process of a federal-provincial-territorial committee, which is probably politically necessary in this country. That committee did a lot of work in the area and made many compromises. The result is a set of guidelines that, from an academic perspective, are somewhat confused in the sense that there is not one, single, simple model of child support guidelines there. If one looks at other jurisdictions where a single body or a single person was responsible for developing a model of guidelines, one might well have a simpler model or one that had a clear, single philosophy. Nevertheless, the guidelines represent an improvement over the present regime.

In regard to the process we are looking at, one of the political issues or other issues is this: Should we have this kind of dramatic regulation all in the form of regulations as opposed to legislation?

justice soit plus cohérent et à ce que le mécanisme de règlement des disputes relatives aux pensions alimentaires pour enfants soit beaucoup moins dispendieux et moins bouleversant sur le plan émotif.

Un certain nombre de changements sont apportés à l'exécution des ordonnances. Ces changements sont loin d'être parfaits, mais représentent quand même des améliorations considérables.

Je n'ai rien contre le principe que les tribunaux devraient avoir le dernier mot en ce qui concerne la réglementation des passeports. Je ne suis pas certain que la plupart des mécanismes d'exécution que nous avons — comme la distraction des salaires et la saisie des biens — soient tous régis par les tribunaux au lieu plus simplement d'un organisme administratif chargé d'exécuter la loi. Il serait peut-être préférable que les juges aient le pouvoir de suspendre un passeport plutôt que les agents d'exécution.

Le sénateur Cools: Nous examinerons cette question lorsque vous reviendrez, car vous l'abordez d'un angle tout à fait nouveau.

M. Bala: Pour ce qui est de l'amélioration de l'exécution des ordonnances alimentaires, il est naturel que la discussion porte essentiellement sur le montant des pensions alimentaires. Toutefois, le problème que pose le non-paiement est probablement plus grave que le problème que suscite le montant de la pension.

Je voudrais que d'autres changements soient apportés à la Loi sur le divorce, notamment aux dispositions qui touchent aux enfants. Ce qu'on appelle la garde des enfants et l'accès aux enfants me préoccupent en particulier. J'ai aussi écrit des articles à ce sujet, mais je ne crois pas qu'il faille retarder l'adoption de ces changements qui s'imposent en attendant d'autres changements. Ces changements doivent être apportés séparément et rapidement. Je préconise donc qu'on agisse sur-le-champ.

Comme la question philosophique m'intéressait, j'ai mené certaines recherches comparées, bien que d'autres en aient effectué davantage. J'ai surtout discuté avec des gens et lu des articles sur les autres modèles utilisés. À bien des égards, les difficultés que connaît ce comité et qu'ont connues d'autres personnes qui ont étudié les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants tiennent au fait que ces lignes directrices sont le fruit d'un comité fédéral-provincial-territorial, ce qui est probablement nécessaire dans notre pays, du moins sur le plan politique. Le comité a accompli beaucoup de travail dans ce domaine et a fait de nombreux compromis, ce qui nous vaut une série de lignes directrices qui, au niveau théorique, sont quelque peu confuses, parce qu'elles ne fournissent pas un seul modèle simple de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Si l'on regarde ce qui s'est passé ailleurs, là où un seul organisme ou une seule personne a eu le mandat d'élaborer un modèle de lignes directrices, on voit probablement un modèle plus simple ou un modèle axé sur un seul concept clair. Néanmoins, les lignes directrices représentent une amélioration par rapport au régime actuel.

Au sujet du processus qui est à l'étude, l'une des questions de nature politique ou autre qui se pose est la suivante: ce genre de réglementation dramatique devrait-il prendre la forme d'un règlement ou d'une loi?

If one looks at the Income Tax Act, many provisions that might be there could be contained in legislation as opposed to being contained in the guidelines and in the regulations. One of the advantages of having regulations rather than legislation is that if there are problems, they can be addressed in a timely fashion, whereas the major overhaul of the complete process will await the five-year review. There are certainly some advantages to having this in the form of regulations.

In regard to the tax changes accompanying these Bill C-41 changes, I was quite disturbed with the public debate about the child support provisions of the Income Tax Act. Much of the public advocacy and certainly the reports to the media were somewhat ill-informed and confused. Nevertheless, I think that changes to the present inclusion/deduction model are appropriate in that the inclusion/deduction model — the present tax regime — is really quite arbitrary and inequitable. In other words, under the present model, you get a large advantage if you have a high income payer. Let us say he is making \$150,000 a year and the recipient is in a much lower tax bracket, perhaps making nothing and getting all of her income by way of support. There is a large tax support saving that, if handled properly, can go to the benefit of the children.

On the other hand, in a family where both parties are making \$75,000 a year — the same amount of money, but child support is also being paid — there is no tax saving at all. Indeed, if the recipient is at a higher level, there is actually a tax penalty.

The way the present tax regime works is very arbitrary. It is very unfair and not properly focused.

Changes in the tax law, combined with changes in the working income supplement, will focus tax resources on lower income children, which is a very important part of the process in dealing with the issue of child poverty.

If I were making laws on my own, I would have scrapped the present system and gone to a system of tax credits so that all payers would be treated in the same way to ensure that that benefit goes to the children. I think there is a good argument for giving some kind of tax subsidy to divorced family units. They have greater expenses because they are maintaining two households, but I do not think the present law did that. With the working income supplement, one is focusing resources on low income families.

In regard to the guidelines themselves, if I were devising a model on my own or looking at other countries, I am not sure that I would have chosen the Canadian model. As I say, philosophically, it is somewhat confused. It is largely now based on a percentage of income of the payer model, which is not uncommon. A number of countries and American states have that kind of model. Rather than getting into the add-ons we have — for example, section 4 — one would simply say that where there are children under the age of 7 who have higher expenses, or

Bon nombre des dispositions ayant trait à la Loi de l'impôt sur le revenu qui se trouvent dans les lignes directrices ou le règlement pourraient être insérées dans la loi. Le règlement est préférable à la loi dans la mesure où les problèmes peuvent être réglés plus facilement, tandis qu'une réforme majeure de l'ensemble du processus ne peut se faire qu'au moment de la révision quinquennale. Le fait d'intégrer ces dispositions dans le règlement comporte certainement des avantages.

Dans le cas des modifications fiscales prévues dans le projet de loi C-41, j'ai été assez troublé par les débats publics que j'ai entendus au sujet des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui touchent aux pensions alimentaires pour enfants. Une bonne partie des déclarations des groupes de défense d'intérêts publics et certainement des reportages des médias étaient remplis d'inexactitudes et confus. Néanmoins, je crois que les changements proposés au modèle actuel d'inclusion/déduction s'imposent, puisque le modèle d'inclusion/déduction, c'est-à-dire le régime fiscal actuel, est effectivement plutôt arbitraire et inéquitable. Autrement dit, selon le modèle actuel, les débiteurs touchant un revenu élevé profitent de grands avantages. Prenons le cas d'un débiteur qui gagne 150 000 \$ par année et d'un prestataire qui se trouve dans une tranche d'imposition bien inférieure, qui ne gagne rien et ne touche comme seul revenu que la pension qui lui est versée. Il y a une grande économie d'impôt qui, si elle est bien gérée, peut profiter aux enfants.

Par contre, dans le cas d'une famille où les deux parties gagnent 75 000 \$ par année — il s'agit donc du même montant, mais dans ce cas-ci une pension est également versée — il n'y a aucune économie d'impôt. En fait, si le prestataire touche un revenu encore plus élevé, il y a même une pénalité fiscale.

Le régime fiscal actuel fonctionne de façon très arbitraire. Il est très injuste et mal orienté.

Grâce aux modifications aux règles fiscales, associées aux changements apportés au supplément du revenu gagné, les ressources fiscales profiteront aux enfants à faible revenu, un élément très important de la lutte contre la pauvreté chez les enfants.

Si j'avais été chargé de rédiger les lois, j'aurais aboli le régime actuel et opté pour un système de crédits d'impôt, afin que tous les débiteurs soient traités de la même façon et que les avantages profitent aux enfants. Je crois que ceux qui préconisent des subventions fiscales aux ménages de parents divorcés ont raison. Ces ménages doivent assumer de plus grandes dépenses, puisqu'ils ont deux familles à faire vivre, mais je ne crois pas que la loi actuelle agit dans ce sens. Avec le supplément du revenu gagné, on vise surtout les ressources des familles à faible revenu.

En ce qui a trait aux lignes directrices comme telles, si j'avais à élaborer un modèle en me fondant sur mes connaissances ou encore sur les mesures prises dans d'autres pays, je ne suis pas sûr que j'aurais choisi le modèle canadien. Je le répète, le modèle canadien repose sur un concept plutôt confus. Le modèle se fonde en grande partie sur une proportion du revenu du débiteur, ce qui n'est pas rare. Un certain nombre de pays et d'États américains ont adopté ce genre de modèle. Au lieu des majorations que nous avons — par exemple, aux termes de l'article 4, il suffirait de dire

where there is someone at home to look after them, one would simply add on a certain percentage. If 8 per cent is your base rate and if you have children under the age of 7, you might have 10 per cent. If they are over 12, you might have 10 per cent as well. A percentage grid would be simpler to manage than our present system.

The failure to explicitly take account of the income of the recipient is obviously of concern and raises questions about the symbolic, emotional or psychological impact of this particular regime, although in practice the guidelines very clearly do take account of the income of the recipient. It might be preferable to have stated this more explicitly. One could probably deal with some of the issues in regard to joint physical custody in a better way.

Another change I would like to see in an ideal world would be, for example, when the recipient is on welfare. Right now, in most jurisdictions, all of the money paid by a non-custodial parent essentially goes to the provincial treasury and then to the welfare authorities. In fact, when one thinks about the whole scheme and indicates that this looks like it is tilted towards custodial parents, by far the biggest custodial parents in the country by tens of millions of dollars are provincial and territorial treasuries which are paying welfare. That has affected how the issue is viewed.

Personally, I would favour a system somewhat like that in Australia. If the recipient is on welfare and the non-custodial parent is paying support, at least 50 per cent of what he pays should go to the good of the family just as if the custodial parent were earning money, and not all of it would be taken away dollar for dollar. However, that is really a provincial issue.

Senator Cools: Does that Australian system have a name?

Mr. Bala: I do not know if it has a specific name, but it is an issue in a number of jurisdictions. The typical Canadian model is not very satisfactory. The recipient in British Columbia gets to keep the first \$100 of payment.

It does strike me — and there is literature on this — that there is a real disincentive to non-custodial parents to say, "You have to support your children; we will take away your passport and do all this stuff so that you can pay for your children." However, in fact, the payer, who is typically a man, says, "Just a second. My children are not getting anything. You are making my life very difficult. This is just going to general tax coffers." This creates a very problematic dynamic. In fact, the custodial parent is saying, "I do not care if he pays anything because I am getting support also. In fact, my children would be better off if he were paying less so he has more to spend on them when they go to visit."

que, s'il y a des enfants de moins de 7 ans qui exigent des dépenses supplémentaires ou si une personne reste à la maison pour prendre soin des enfants, il faut majorer la proportion. Ainsi, s'il y a des enfants de moins de 7 ans, au lieu du taux de base de 8 p. 100, on imposerait un taux de 10 p. 100. Si les enfants ont plus de 12 ans, le taux pourrait également s'élever à 10 p. 100. Un barème serait plus facilement applicable que le régime actuel.

Le fait de ne pas tenir compte explicitement du revenu du prestataire suscite naturellement des questions relatives aux répercussions symboliques, émotives et psychologiques du régime, même si, en pratique, le revenu du prestataire est de toute évidence pris en considération dans les lignes directrices. Il aurait peut-être été préférable de l'affirmer de façon plus explicite. On pourrait probablement régler de façon plus efficace certaines des questions que pose la garde physique partagée des enfants.

Par ailleurs, dans un monde parfait, j'aimerais aussi qu'on apporte des changements pour tenir compte de la situation des assistés sociaux qui reçoivent des pensions alimentaires. À l'heure actuelle, dans la plupart des provinces, tout l'argent que paie le parent qui n'a pas la garde est essentiellement versé dans le Trésor provincial et ensuite aux responsables du programme d'aide sociale. En fait, lorsqu'on analyse la situation dans son ensemble, on s'aperçoit que le régime semble favoriser les parents ayant la garde des enfants et que les plus importants d'entre eux sont les Trésors provinciaux et territoriaux à qui sont versés des dizaines de millions de dollars et qui accordent par la suite des prestations d'aide sociale. Cela altère beaucoup la perception des choses.

Personnellement, je serais en faveur d'un régime similaire au système adopté en Australie. Si le prestataire vit d'aide sociale et que le parent n'ayant pas la garde verse une pension alimentaire, au moins 50 p. 100 de la pension devrait être versée à la famille, exactement comme si le parent ayant la garde touchait un revenu, au lieu que le montant total de la pension soit versé au Trésor. Néanmoins, cette question relève plutôt des provinces.

Le sénateur Cools: Le système australien a-t-il un nom?

M. Bala: Je ne sais pas s'il porte un nom particulier, mais il semble intéresser un certain nombre d'autorités. Le modèle type du Canada n'est pas très satisfaisant. En Colombie-Britannique, le prestataire garde la première tranche de 100 \$ de la pension versée.

Ce qui me frappe — et des études ont analysé le problème — c'est l'effet décourageant que cela peut avoir sur les parents n'ayant pas la garde à qui l'on dit: «Vous devez faire vivre vos enfants; nous vous retirerons votre passeport et prendrons toutes les mesures nécessaires pour que vous versiez une pension à vos enfants». Toutefois, le débiteur, un homme en général, réplique: «Un instant. Mes enfants ne touchent rien. Vous me rendez la vie difficile et l'argent que je verse s'ajoute tout simplement aux recettes fiscales.» Cela crée une dynamique très problématique. En fait, le parent ayant la garde affirme: «Cela ne me fait rien s'il ne paie pas, car je touche quand même des prestations. D'ailleurs, ce serait mieux pour mes enfants s'il payait moins, car il aurait alors plus d'argent à leur consacrer lorsqu'ils vont lui rendre visite».

I think there are better models. However, I do not believe in our constitutional regime that there is anything the federal Parliament can do about that problem in terms of the Divorce Act. It is a matter of provincial and territorial jurisdiction and one that some provinces have begun to address. In fact, in Ontario, a report was written in 1988 by George Thompson called "The Transitions Report" which discussed this and raised some of the issues. It has not been acted on in Ontario, and I suspect that, with our present provincial government and the present fiscal situation, we are not likely to see changes.

Senator Cools: He has changed his mind on many things recently.

Mr. Bala: I think that should be addressed. It would have an enormous, practical impact for very substantial numbers of custodial parents and recipients.

As an academic, I see the problems of the guidelines. They are not perfect, and I have alluded to some of the issues. On balance, the guidelines represent an improvement over the present regime. They will improve the position of children and will result in lower costs for litigation for families which can ill afford these expenses.

I mention a few issues in my summary brief. With regard to your question, I can address the maximum age for children of the marriage. If we look at the United States, a jurisdiction which has the exact opposite regime, when they say there is not support at all when you are 16 or 18, there is a tremendous social cost for children of divorce in a regime like that. The Canadian model is vastly preferable to the American model in that regard. I should say that I have taught law in the United States as well.

In regard to access costs, for the vast majority of non-custodial parents, the model of the guidelines is appropriate. There again, a number of other jurisdictions have models where they take into account access costs at some fairly high level of joint custody. If you worked 30 or 40 per cent of nights, it might be appropriate to take that into account in some way.

There was mention in the earlier discussion — and I am sure we will come back to it — that if the non-custodial parent or the payer has the children with them 40 per cent of the nights, I would not advocate a 40-per-cent reduction in the guideline. It is payment quite to the contrary. Many of the payments expensed in regard to children are not directly related to the number of nights a child spends in a particular place. Many of the costs are for clothing, dentists, lessons, and so on. They are not variable with the number of nights. To the contrary, they are fixed costs. Even in situations where there is a so-called 50-50 joint physical custody, often one parent, almost always the mother, ends up paying the vast majority of expenses. In other words, the mother ends up buying all the clothes for the children, and the father would say,

Il existe de meilleurs modèles. Toutefois, je ne crois pas que, dans notre régime constitutionnel, le Parlement fédéral peut intervenir pour régler le problème que pose la Loi sur le divorce. Cette question relève des provinces et des territoires, qui ont, dans certains cas, déjà commencé à corriger la situation. En fait, en Ontario, le rapport rédigé en 1988 par George Thompson et intitulé «*The Transitions Report*» traitait de ce sujet et abordait certaines des questions que nous étudions aujourd'hui. La province de l'Ontario n'y a pas donné suite et je serais surpris que des changements soient apportés, compte tenu des gouvernements provinciaux au pouvoir de nos jours et de la conjoncture actuelle.

Le sénateur Cools: Il a récemment changé d'avis à bien des égards.

M. Bala: Je crois qu'il faudrait se pencher sur cette question. Cela aura de grandes répercussions de nature pratique sur un nombre très considérable de parents ayant la garde et de prestataires.

En tant qu'universitaire, je me rends compte des problèmes que posent les lignes directrices. Elles ne sont pas parfaites et j'ai déjà fait mention de certaines lacunes. Dans l'ensemble, les lignes directrices représentent une amélioration par rapport au régime actuel. Elles amélioreront la situation des enfants et feront réduire les sommes consacrées aux procédures judiciaires amorcées par des familles qui ont difficilement les moyens d'assumer de telles dépenses.

Je fais ressortir certains problèmes dans le résumé de mon mémoire. Pour répondre à votre question, je pourrais parler de l'âge maximal des enfants nés du mariage. Aux États-Unis, où le régime appliqué est tout à fait contraire au nôtre et où aucune pension n'est versée pour les enfants de 16 ou 18 ans, les coûts sociaux qu'exigent les enfants de parents divorcés représentent des sommes astronomiques. À cet égard, le modèle canadien est nettement préférable au régime américain. Je dois signaler que j'ai aussi enseigné le droit aux États-Unis.

Pour ce qui est des coûts d'accès, pour la grande majorité des parents n'ayant pas la garde de leurs enfants, le modèle des lignes directrices est juste. Encore là, un certain nombre de pays utilisent des modèles qui tiennent compte des coûts d'accès et leur accorde une valeur élevée, lorsque la garde est partagée. Si l'un des parents travaille la nuit 30 ou 40 p. 100 du temps, il serait peut-être juste d'en tenir compte.

On l'a déjà mentionné un peu plus tôt — et on y reviendra sûrement — si le parent qui n'a pas la garde ou le débiteur a la garde des enfants la nuit 40 p. 100 du temps, cela ne justifie pas une réduction de 40 p. 100 des pensions prévues dans les lignes directrices. Cela n'a rien à voir. Une bonne partie des dépenses que nécessitent les enfants ne sont pas directement liées au nombre de nuits qu'ils passent à un endroit particulier. Les principales dépenses correspondent à l'achat de vêtements, aux visites chez le dentiste, aux leçons, et cetera. Elles ne varient pas en fonction du nombre de nuits passées à un endroit ou à un autre. Au contraire, elles correspondent à des coûts fixes. Même dans les cas où la garde physique des enfants est partagée en proportion sensiblement égale, l'un des parents, presque toujours la mère,

“Well, the kids are with me 50 per cent of the time, so I do not have to pay support.” That is not a valid argument.

I know you have many questions, so I will end my formal presentation there.

Senator Lavoie-Roux: We have received several letters from parents who are divorced or are in the process of getting divorced. One concern expressed by most of them is the lack of provision for proper access to the non-custodial parent. Do you have any suggestion to make on this? It seems to be harming them. It is not only a letter or two; there are many letters. They are articulate, and their concerns, in many cases, are valid.

Mr. Bala: I allude to this in my brief. You have a very difficult task in that there are literally hundreds of thousands and, in fact, millions of people who have gone through the process of divorce in this country. Most of them resolve their problems in a reasonable fashion, but some of them certainly have difficulties. Thousands of people have had difficult and unfortunate experiences that are not necessarily of their own making, although sometimes they are. When you read a letter, you are getting one side of the story. There is almost always another side, or perhaps several sides.

I do not want to say that people should not write to you. To the contrary, we live in a democracy, and people should have a place to go. However, you should read those letters knowing that those are likely but not always people who have had particularly unfortunate experiences or who have very much one point of view. In many of those cases there is another side of the story.

When one looks at access issues in general — and I have written quite a bit about access, including something for the Department of Justice in this regard — by far the biggest problem with non-custodial parents with respect to custody and access is that they do not show up for access. They stop visiting their children. In other words, if I could do one thing in regard to access, and it is something which no legal system could do, it would be to ensure that non-custodial parents visit their children and do not abandon them.

Having said that, there is a real minority in which a non-custodial parent is denied access or does not have appropriate visitation. Some of those cases may well be due to the actions of custodial parents. However, I am convinced that that is a relatively small number. One of the problems with some non-custodial parents is that they are abusive during access visits, either to their children or their former partner. Any changes to our custody and access regime — and I certainly think there should be changes — require careful study. In my view, they should not be tacked on to this piece of legislation.

finir souvent par assumer la grande majorité des dépenses. Autrement dit, la mère achète tous les vêtements des enfants et le père peut dire: «Comme les enfants sont avec moi 50 p. 100 du temps, je n'ai pas à verser une pension alimentaire». Cet argument n'est pas valable.

Je sais que vous avez beaucoup de questions à me poser, je vais donc mettre un terme à mon exposé officiel.

Le sénateur Lavoie-Roux: Nous avons reçu plusieurs lettres de parents divorcés ou en instance de divorce. La plupart d'entre eux se préoccupent de l'absence d'une disposition précise quant à l'accès aux enfants accordé au parent n'ayant pas la garde. Avez-vous des suggestions à ce sujet? Cela semble leur nuire. La question est soulevée non pas dans une ou deux lettres, mais dans bien des lettres. Les gens qui nous écrivent s'expriment bien et, dans bien des cas, leurs griefs semblent justifiés.

M. Bala: J'en fais mention dans mon mémoire. Votre tâche est très ardue, car il y a littéralement des centaines de milliers et même des millions de personnes qui ont obtenu un divorce dans notre pays. La plupart parviennent à régler leurs différends de façon raisonnable, mais certains connaissent effectivement des problèmes. Des milliers de personnes ont vécu des expériences difficiles et malheureuses qui n'étaient pas nécessairement de leur faute, même si parfois elles en étaient responsables. Lorsque vous lisez une lettre, vous n'obtenez qu'une version des faits. Il existe toujours une deuxième et parfois même plusieurs versions des faits.

Je ne dis pas que les gens ne devraient pas vous écrire. Au contraire, nous vivons dans une démocratie et les gens devraient pouvoir s'adresser à certaines instances. Toutefois, lorsque vous lisez ces lettres, vous devriez être conscients qu'elles ont été rédigées par des gens qui ont probablement mais pas toujours vécu des expériences malheureuses ou qui tiennent à exprimer leur point de vue. Dans bon nombre de ces cas, il y a une autre version des faits.

En ce qui concerne l'accès aux enfants en général — et j'ai déjà écrit de nombreux articles à ce sujet, notamment un document pour le ministère de la Justice — le plus grand problème est de loin le fait que les parents qui n'ont pas la garde des enfants ne vont pas chercher leurs enfants. Ils cessent de les visiter. En d'autres mots, si je pouvais intervenir dans ce domaine, je prendrais une mesure qu'aucun système légal n'aurait le droit d'adopter et je veillerais à ce que les parents n'ayant pas la garde rendent visite à leurs enfants et ne les abandonnent pas.

Cela étant dit, il arrive parfois que le parent qui n'a pas la garde se voit refuser l'accès à ses enfants ou le droit de les visiter. Il se peut, dans certains cas, que ce soit la faute du parent qui a la garde. Je suis toutefois convaincu que cela se produit très rarement. Le problème avec certains parents n'ayant pas la garde de leurs enfants, c'est qu'ils se montrent violents au cours des visites, soit envers leurs enfants, soit envers leur ex-conjoint. Tout changement à notre régime de garde ou d'accès — et je suis persuadé que des changements s'imposent — doit faire l'objet d'une étude approfondie. À mon avis, ils ne devraient pas être insérés dans cette mesure législative.

The reality of the process of legislative reform in this country is that in regard to any problem there are a whole lot of related problems. Ideally, one would like to deal with everything at once. The problem is, however, that everything is related to everything else.

If you want to deal, for example, with the problems of non-custodial parents in regard to access, then one would also ask, "What about problems in regard to custody?" For example, there are women who are victims of domestic violence who are being abused by their partners and who are either forced to give them access they do not want to give or who are being terrorized in the context of custody litigation. In other words, you will not be able to pull out one thing without opening up a lot more related things.

I know there are problems in regard to non-custodial parents and access. I do not even like the word "access" which is, of course, used in the legislation. Other jurisdictions have better terminology which promotes a better dialogue between parents. Mediation has an important role in regard to many problems in which a non-custodial parent is experiencing difficulty with access. In fact, mediation is often, although by no means always, the best route for dealing with problems of non-custodial parents in regard to access.

On the whole, our courts have said, and I think appropriately, that economic issues and issues of access are separate. They have said that we will not punish children by saying, "You will not have enough support," if the non-custodial parent claims that they do not have enough visitation. Yes, those issues must be dealt with separately by the same judge, by the same mediator, but they are not directly and legally tied.

Senator Lavoie-Roux: I agree with you when you say that the economic aspect of divorce is one thing while access is another. On the one hand, it seems that most of the emphasis has been unfairly placed on the economic aspect. On the other hand, I cannot be completely insensitive. The people who took the time to write to us feel that they are being denied something or that they are not being given sufficient assurance that the problems they went through are not being corrected. When do you think the matter of access should be taken care of? You say that we should not mix economics and access. In real life, you cannot separate the two.

Mr. Bala: Many people who are denied or who lack access to their children are victims of vindictive, even emotionally disturbed custodial parents. Problems with access are relatively small in number compared with the problems of child support. If I were asked to rank the number one problem of children of divorce in this country — and there is much literature about this — I would say it is the lack of economic support. Access problems are less numerical. The main access problem for children is non-custodial parents not visiting enough. They have the right to visit every second weekend, and they do not show up. Statistically, that is a much bigger problem. That does not mean that we should ignore the problem.

En réalité, toute réforme législative au Canada vise à régler un problème, mais fait ressortir une multitude de problèmes connexes. Idéalement, on devrait régler tout en même temps. Le problème toutefois, c'est que tout est interrelié.

Si vous voulez, par exemple, régler les problèmes que pose aux parents n'ayant pas la garde l'accès aux enfants, certains pourraient alors vous demander: «Que ferez-vous au sujet des problèmes que pose la garde des enfants?» Par exemple, certaines femmes victimes de violence conjugale sont soit obligées d'accorder à leur conjoint accès à leurs enfants soit terrorisées par les litiges concernant la garde des enfants. Autrement dit, il vous sera impossible de régler un problème, sans aborder une multitude d'autres questions connexes.

Je sais que l'accès aux enfants pose certains problèmes aux parents n'ayant pas la garde. Je n'aime même pas le mot «accès» qui est naturellement utilisé dans la loi. D'autres pays utilisent de meilleurs termes qui favorisent le dialogue entre les parents. La médiation a un rôle important à jouer dans le cas de nombreux parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants et qui ont du mal à avoir accès à leurs enfants. En fait, la médiation est souvent, mais pas toujours, le meilleur moyen pour régler les problèmes d'accès que connaissent les parents n'ayant pas la garde.

Dans l'ensemble, nos tribunaux ont déterminé, et avec raison à mon avis, que les facteurs économiques et l'accès aux enfants sont deux questions distinctes. Ils ont dit qu'ils ne puniraient pas les enfants en disant: «Le plein montant de la pension ne vous sera pas versé», si le parent n'ayant pas la garde prétend qu'il n'a pas suffisamment accès à ses enfants. Oui, ces questions doivent être tranchées séparément par le même juge, le même médiateur, mais elles ne sont pas directement et légalement liées.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que l'aspect économique du divorce n'a rien à voir avec l'accès aux enfants. D'une part, il semble qu'on ait injustement mis l'accent sur l'aspect économique. D'autre part, je ne peux pas être complètement insensible aux problèmes des gens. Ceux qui ont pris le temps de nous écrire estiment qu'ils ont été privés de leur droit et qu'ils n'ont pas la pleine assurance que les problèmes qu'ils ont connus seront réglés. Quand, à votre avis, devrait-on se pencher sur la question de l'accès aux enfants? Vous avez dit qu'on ne pouvait pas mélanger l'aspect économique et l'accès aux enfants. Dans la vraie vie, on ne peut séparer les deux.

M. Bala: Bien des gens à qui on refuse ou limite l'accès à leurs enfants sont victimes d'ex-conjoints qui veulent se venger ou qui souffrent même de troubles émotifs. Les problèmes que pose l'accès aux enfants sont plutôt rares, comparativement aux problèmes que pose la pension alimentaire. Si je devais déterminer le principal problème que vivent les enfants de parents divorcés dans notre pays — et bien des études le confirmeront — je dirais que c'est le manque de soutien économique. Les problèmes d'accès sont beaucoup plus rares. Le principal problème d'accès vient du fait que les parents n'ayant pas la garde ne rendent pas assez souvent visite à leurs enfants. Ils ont le droit de les visiter tous les deux week-ends, mais ils ne se présentent pas. Selon les statistiques, ce problème est beaucoup plus

Custody issues, access and joint parenting plans should be a priority for the Department of Justice in terms of bringing legislation before Parliament in a timely fashion.

Senator Cools: We have the legislation here.

Mr. Bala: In fairness to the Department of Justice — and I believe you heard from the Canadian Bar Association earlier — there is much more consensus about what to do in regard to child support guidelines than there is in regard to custody and access. In other words, those issues are not necessarily easy. I support the priorities the Department of Justice has had, but I certainly agree that the next issues to be dealt with are custody and access problems.

[Translation]

Senator Lavoie-Roux: You stated that the number one problem was the lack of economic support, with access much lower down on the scale. Regarding access, the problem manifests itself in the following manner: non-custodial parents simply fail to show up or to visit, even though they have access rights. You list the lack of economic support as the number one problem. Is this not often linked to the fact that access to children is difficult and that in this case, the motivation of the parent who must support his children, and often his spouse and his ex-spouse as well, is one reason for this lack of economic support? In fact, the non-custodial parent may face so many problems that access becomes a complex issue.

Some people do exaggerate. I witnessed a case that was a clear example of ill will. For example, a woman might argue that her ex-spouse was a bad husband and that she will not give him the opportunity to treat his children the same way. I am not talking about physical violence. In cases of physical violence, whether it be sexual or some other form of abuse, it is normal for access to be denied. However, if access legislation is ever passed, provision should be made for all types of situations.

To some extent, such provisions already exist, but perhaps adequate comprehensive measures are not in place. The two issues, economic support and access, are linked. It may be possible to give priority to one over the other. We want children to suffer as little as possible given that they already find themselves in a very difficult situation. Unless the father is an utter scoundrel, in which case he would no longer have any parental authority over the child pursuant to the Youth Protection Act, it is normal for a child to have both parents as models. This is not a minor, but rather a major problem.

[English]

Mr. Bala: Certainly, one of the realities is that in each and every case we are dealing with parents and children and the most important things in their lives. Each and every case of injustice and each and every case which is dealt with in an unsatisfactory way raises a legitimate question of social and human concern. On the other hand, you are trying to deal with laws that affect

fréquent. Cela ne veut pas dire que nous ne devrions pas tenir compte de l'autre problème.

Le ministère de la Justice devrait accorder la priorité aux questions relatives à la garde des enfants, à l'accès aux enfants et aux programmes de garde partagée et devrait présenter un projet de loi à ce sujet en temps opportun.

Le sénateur Cools: Nous avons ce projet de loi devant nous.

M. Bala: Pour être juste envers le ministère de la Justice — et je crois que vous avez recueilli le point de vue de l'Association du Barreau canadien un peu plus tôt — je dois dire que les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants font l'objet d'un consensus beaucoup plus généralisé que la garde et l'accès. Autrement dit, ces questions ne sont pas nécessairement faciles à régler. J'appuie les priorités que le ministère de la Justice s'est fixées jusqu'à maintenant, mais je conviens que les problèmes associés à la garde des enfants et à l'accès devraient être les prochains à l'étude.

[Français]

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous avez dit que le problème le plus aiguë est celui du soutien économique et que l'autre serait beaucoup plus bas et qu'il se manifeste de la façon suivante: les gens ne se présentent pas ou ne vont pas visiter même s'ils ont un droit d'accès. Vous mettez en premier lieu la question d'appui économique. Est-ce qu'elle n'est pas souvent reliée au fait que l'accès aux enfants est difficile et qu'à ce moment-là, la motivation de celui qui doit supporter les enfants, souvent la conjointe et aussi l'ex-femme, est une raison pour la déficience dans l'appui économique, à savoir le fait que c'est si compliqué d'avoir accès, qu'on leur crée toutes sortes de problèmes?

Il y en a qui exagèrent. Mais j'ai été témoin de cas où c'est vraiment de la mauvaise volonté. Par exemple, une femme dira que tu as été un mauvais mari pour moi, tu ne feras pas la même chose avec les enfants. Il ne s'agit pas de violence physique. Lorsqu'il y a une violence physique, que ce soit abus sexuel, physique ou autre, il est normal que la visite soit brimée mais on devrait prévoir et encadrer ces situations s'il y avait une loi adoptée relativement à l'accès.

D'ailleurs cela se fait dans une certaine mesure mais peut-être pas d'une façon suffisante et complète. Les deux sont reliés. Vous pouvez peut-être donner la priorité à l'un plutôt qu'à l'autre. On veut que les enfants souffrent le moins possible d'une situation déjà très pénible pour eux. À moins que le père soit absolument un mécréant, de toute façon, il aurait été enlevé de l'autorité du père, de par les provisions de lois de la protection de la jeunesse, il est normal pour un enfant d'avoir les deux parents comme modèles. Ce n'est pas un problème mineur mais très important.

[Traduction]

M. Bala: Certainement, il faut reconnaître que, dans chacun des cas, nous avons affaire à des parents, à des enfants et à ce qu'ils ont de plus important dans la vie. Tous les cas d'injustice et tous les cas traités de façon insatisfaisante suscitent des questions sociales et humaines tout à fait légitimes. Par contre, vous devez composer avec des lois qui touchent des centaines de milliers,

hundreds of thousands — indeed, millions — of people. Any law that will function effectively may not be perfect for each and every case. That is why we say that the kind of regulation we have for child support would be appropriate for dealing with issues of custody and access. Those questions, although there should be presumptions, require individualized assessment.

I know that many non-custodial parents for whom it is a legitimate issue say the reason they are not paying their support is because they are being denied access. They feel that they do not have that relationship.

On the other hand, I do not think many people would bother to write to you to say that they have not been paying their child support or visiting their kids because they really do not care about their former wife or their kids. Those people, who are more numerous than the ones who write to you, do not put forward those kinds of problems and realities to you.

The Chair: I realize that access is not in this bill and that we should not be dealing with it, but we are dealing with it because we have received a stack of letters talking about access.

The law does not seem to be interested in enforcing access, yet the law is going to enforce payment. I realize that payment is more important, but people are writing to us asking why the law does not enforce access granted in a court order.

Mr. Bala: I do not think it is fair to say that the law will not enforce access. The access orders which I would like to see enforced are the ones where the non-custodial parent is disregarding the children, both economically and otherwise.

One must realize that the law is a blunt instrument. It is already difficult enough to get monetary matters dealt with, let alone trying to regulate human affairs by court order. That is why there is more difficulty in enforcing access orders. If someone does not pay, it is, at least in theory, possible to garnish their wages, seize their bank account or seize their property. In practice, that is incredibly difficult.

If an access order is not being enforced, judges will, not only in theory but in fact, at some point send the custodial parent to jail for not honouring it. It does happen, but this is about the welfare of the child.

Will it help the child if you send mom to jail for the weekend? Usually, it will not. Will it help the child if a police officer bangs down the door and drags the children off to access visits? Usually, it will not.

By far, the best way of dealing with this kind of problem is through mediation. It is not always possible, but there are many things we can do with mediation and parenting plans that have not

pour ne pas dire des millions de personnes. Toute loi qui fonctionnera efficacement peut ne pas être parfaite dans tous les cas. Voilà pourquoi nous pensons que le genre de réglementation que nous avons en matière de pensions alimentaires permettrait de régler les questions relatives à la garde et à l'accès. Ces questions, bien qu'elles entraînent l'examen de certaines présomptions, devraient faire l'objet d'une évaluation individuelle.

Je sais que de nombreux parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants et qui considèrent que cette question est légitime déclarent qu'ils ne paient pas la pension alimentaire, parce qu'on leur refuse l'accès à leurs enfants. Ils estiment qu'ils n'ont pas l'occasion de voir leurs enfants.

Par ailleurs, je ne pense pas que bien des gens prendraient la peine de vous écrire pour vous dire qu'ils ne paient pas la pension alimentaire pour leurs enfants ou qu'ils ne rendent pas visite à leurs enfants, parce qu'ils ne se soucient guère de leur ex-femme ou de leurs enfants. Ces gens, qui sont plus nombreux que ceux qui vous écrivent, ne vous exposent pas leurs problèmes ou la réalité qu'ils vivent.

La présidente: Je suis consciente du fait que l'accès aux enfants n'est pas abordé dans ce projet de loi et que nous ne devrions pas étudier cette question, mais nous l'étudions, parce que nous avons reçu un tas de lettres à ce sujet.

Il semble que la loi ne vise pas à faire respecter l'accès aux enfants, mais qu'elle veillera à l'exécution des ordonnances alimentaires. Je comprends que le versement des pensions alimentaires est important, mais les gens nous écrivent pour nous demander pourquoi la loi ne fait pas respecter l'accès accordé aux termes d'une ordonnance rendue par un tribunal.

M. Bala: Je ne crois pas qu'il soit juste de dire que la loi ne fera pas respecter l'accès aux enfants. Les ordonnances d'accès que j'aimerais voir viseraient les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants et qui abandonnent leurs enfants, sur le plan économique comme à bien d'autres égards.

Il faut comprendre que la loi n'est pas un instrument précis. Il nous est déjà assez difficile de nous occuper des questions financières sans avoir à réglementer l'activité humaine au moyen d'ordonnances de tribunaux. Voilà pourquoi il est plus difficile de faire respecter les ordonnances d'accès. Si une personne est en défaut de paiement, il est impossible, du moins en théorie, de faire saisir son salaire, son compte bancaire ou ses biens. En pratique, c'est incroyablement difficile.

Si une ordonnance d'accès n'est pas respectée, le juge décidera non seulement en théorie mais aussi en pratique de condamner à une peine d'emprisonnement le parent qui a la garde des enfants et qui ne respecte pas l'ordonnance. Cela se produit, mais il y va du bien-être de l'enfant.

Aidez-vous l'enfant si vous envoyez sa mère en prison pendant le week-end? En général, non. Aidez-vous l'enfant si un agent de police va chercher les enfants pour les conduire au parent qui n'a pas la garde? En général, non.

La meilleure façon de régler ce genre de problème est, de loin, la médiation. Ce n'est pas toujours possible, mais on peut accomplir bien des choses grâce à la médiation. On peut analyser

been fully explored or utilized in this country. We are seeing initiatives in some provinces in that regard.

Most parents, both custodial and non-custodial, want to do right by their children. Most custodial parents want their children to visit the non-custodial parent and have a relationship which will continue for their entire lives. They support that. It is very much a minority who are thwarting these relationships.

Senator Jessiman: In your letter to us you said that the guidelines being used by the federal government will increase the amount of support to children as compared to what the courts have been awarding.

Mr. Bala: Since there has been much discussion about the guidelines, they are, in significant measure, but by no means completely, already being used by judges and lawyers. We have seen already very significant increases in the amount of child support compared to before we talked about guidelines.

From 1968 to 1990, we had relatively low awards in this country. I would say they were grossly inadequate awards. Since 1990, we have seen very significant increases.

As a scholar, I would have to say that no one really knows what is happening throughout the entire country. On May 1, the tax law is changing and those changes, in and of themselves, will push down very substantially the amounts of child support. If nothing else happened and you did not act and there were no guidelines and the present regime stayed in effect, there would be a dramatic decline on May 1 because on average, albeit not in every case, less money would be available.

The experience in other jurisdictions has been that the existence of guidelines increases the amount of support. I believe, from the research that I have seen, almost all of which, of course, comes from the Department of Justice, that the awards will, on average, be more than the courts are giving now.

Senator Jessiman: They are also not deductible.

Mr. Bala: That is right.

Senator Jessiman: You get it twice. They are higher awards and the amount is not deductible. Therefore, the non-custodial parent, who is the payer, will have to pay more because the guidelines are higher. He will also not be able to deduct it, so he is getting hit twice. They are taking away from the ones who will pay it, which will make it difficult for them.

Mr. Bala: This is not, finally, about non-custodial parents as opposed to custodial parents. This is largely about children.

en détail et appliquer des régimes de garde qui n'ont encore jamais été envisagés au Canada. Des initiatives sont d'ailleurs prises dans certaines provinces dans ce domaine.

La plupart des parents, qu'ils aient ou non la garde, veulent ce qu'il y a de mieux pour leurs enfants. La plupart des parents qui ont la garde veulent que leurs enfants rendent visite à l'autre parent et nouent une relation qu'ils entretiendront toute leur vie. Ils sont en faveur de ce genre de rapports. Seule une très faible minorité cherche à miner ces relations.

Le sénateur Jessiman: Dans votre lettre, vous nous disiez que, aux termes des lignes directrices qu'applique le gouvernement fédéral, les pensions alimentaires pour enfants augmentent, par rapport à ce que les tribunaux accordaient jusqu'à maintenant.

M. Bala: Comme on a beaucoup parlé de ces lignes directrices, elles sont déjà dans une grande mesure, mais pas entièrement, appliquées par les juges et les avocats. Nous avons déjà constaté une nette augmentation des pensions alimentaires comparativement aux pensions accordées avant que nous commençons à parler de ces lignes directrices.

Entre 1968 et 1990, les pensions alimentaires étaient relativement peu élevées. Je dirais même qu'elles étaient extrêmement insuffisantes. Depuis 1990, nous avons remarqué des augmentations très considérables.

En tant qu'universitaire, je me dois de dire que personne ne sait vraiment ce qui se passe dans l'ensemble du pays. Le 1^{er} mai, les règles fiscales changeront et ces changements entraîneront, à eux seuls, une baisse très notable des pensions alimentaires. Si aucune autre mesure n'est prise, si vous n'agissez pas, si aucune autre ligne directrice n'est adoptée et si le régime actuel est maintenu, à compter du 1^{er} mai, le montant des pensions alimentaires chutera, parce que, en général mais pas dans tous les cas, on y consacra moins d'argent.

Dans d'autres pays, on a noté que l'application de lignes directrices faisait augmenter le montant des pensions alimentaires. Selon les recherches que j'ai vues, la presque totalité de ces études provenant naturellement du ministère de la Justice, le montant des pensions alimentaires accordées sera, en moyenne, supérieur au montant qu'imposent actuellement les tribunaux.

Le sénateur Jessiman: De plus, les pensions ne seront plus déductibles d'impôt.

M. Bala: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Les personnes visées essuient deux coups durs. Les pensions alimentaires sont plus élevées et la somme n'est pas déductible d'impôt. Par conséquent, le parent qui n'a pas la garde, c'est-à-dire le débiteur, aura à payer davantage, parce que les lignes directrices prévoient des pensions alimentaires plus élevées. Il lui sera de plus impossible de déduire le montant des pensions de son revenu; c'est donc deux coups qu'il aura à essuyer. On retire des avantages à ceux qui devront payer, ce qui leur rendra la tâche plus difficile.

M. Bala: En bout de ligne, il n'est pas question ici des parents qui n'ont pas la garde par opposition aux parents qui ont la garde. Il est surtout question des enfants.

I read a very interesting article which revealed something that researchers have long known. It was in *The Kingston Whig-Standard* and *The Ottawa Citizen*. It was about the difference between the income of men and the income of women. It said that women make 73 per cent of what men make. The researcher from StatsCanada said that showed that there is no discrimination in the workplace because a single woman makes the same amount as a single man. The 27-per-cent difference is almost entirely due to mothers who work part-time or take time out of their careers, thereby losing seniority and therefore earning substantially less than men. StatsCanada is saying that families are causing the problems for women, not employers. I think there is substantial validity to that theory.

Therefore, we do not need complex pay equity laws. However, in the context of divorce, we do need a system of child and spousal support which compensates those people — who are almost all women — who have made sacrifices that will affect their earnings over their entire lives. That is, in part, what this regime is about.

In fact, the tax law will affect both custodial and non-custodial parents and different people in different ways. Some people will be better off, some people will be worse off, and some people will be in the same position. The guidelines will, on average, increase the amounts. However, after May 1, we may see that when we add the two together the average child support payment may go down. In other words, non-custodial parents are not being hit twice; everyone is being hit by the taxes and then the child support guidelines come into effect.

Senator Jessiman: The custodial parent is not getting hit; she is getting an advantage. It is a non-taxable payment.

Mr. Bala: But the payments will be lower.

Senator Jessiman: Not according to you. I asked you that question first.

Mr. Bala: If that is what you understood, I did not make myself clear. There will be two effects occurring at once. The net impact of those remains to be seen, but it may well be that, on average, as will certainly be the case in many families, the amount of payments will be lower than they are now.

Senator Jessiman: That is not what I understand from people who I have spoken to in our office. The guidelines, in fact, are a little higher than what the courts have been awarding, even though when they were awarded, they could deduct them from taxes. A person who was paying \$2,200 a month for three children could deduct that before. If he was in the 50-per-cent income tax bracket, he was paying \$1,100. Now he will pay \$2,200, which is double.

J'ai lu un article très intéressant qui révèle un fait que connaissent depuis longtemps les chercheurs. L'article était publié dans le *Whig-Standard* de Kingston et le *Citizen* d'Ottawa. Il traitait de l'écart entre le revenu des hommes et le revenu des femmes. On y disait que les femmes touchaient 73 p. 100 du revenu des hommes. Un chercheur de Statistique Canada affirmait que ces chiffres prouvaient qu'il n'y a pas de discrimination en milieu de travail, parce qu'une femme célibataire gagne autant qu'un homme célibataire. L'écart de 27 p. 100 est presque entièrement attribuable au fait que les mères travaillent à temps partiel ou interrompent pendant un certain temps leur carrière. Ces femmes perdent ainsi leur ancienneté et, partant, gagnent beaucoup moins que les hommes. Selon Statistique Canada, ce sont les familles, et non les employeurs, qui posent des problèmes aux femmes. Je crois qu'il y a du bon dans cette théorie.

Par conséquent, nous n'avons pas besoin de lois complexes sur l'équité salariale. Toutefois, en cas de divorce, nous avons besoin d'un régime de pensions alimentaires pour enfants et pour conjoint qui compense les gens — presque tous des femmes — qui font des sacrifices ayant des répercussions sur leur niveau de traitement pour le reste de leur vie. C'est, en partie, l'objectif que vise ce régime.

En fait, les règles fiscales toucheront tant les parents ayant la garde que les parents n'ayant pas la garde, elles toucheront bien des gens de façons différentes. Pour certaines personnes, ce sera mieux; pour d'autres, ce sera pire; et pour d'autres encore, cela ne changera rien. En moyenne, les lignes directrices prévoient des pensions alimentaires plus élevées. Toutefois, à compter du 1^{er} mai, nous pourrions constater que l'application des deux séries de mesures fait baisser, en général, le montant des pensions alimentaires pour enfants. Autrement dit, les parents n'ayant pas la garde n'encaissent pas deux coups: dans un premier temps, tout le monde est visé par les règles fiscales et, ensuite, les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants sont appliquées.

Le sénateur Jessiman: Le parent ayant la garde n'est pas touché; elle profite même d'un avantage, puisque la pension est non imposable.

M. Bala: Les pensions seront toutefois moins élevées.

Le sénateur Jessiman: Pas à votre avis. C'est la première question que je vous ai posée.

M. Bala: Si c'est ce que vous avez compris, je n'ai pas été assez clair. Il y aura deux séries de mesures qui s'appliqueront en même temps. Le résultat net reste à déterminer, mais il se peut fort bien que, en général, et ce sera certainement le cas dans bien des familles, les pensions alimentaires seront moins élevées que les pensions actuelles.

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas ce que j'ai retenu des discussions que j'ai eues avec des gens qui sont venus me rencontrer à mon bureau. Les pensions prévues dans les lignes directrices sont, en fait, un peu plus élevées que les pensions qu'accordent actuellement les tribunaux, même si les pensions actuellement versées sont déductibles d'impôt. Un débiteur qui verse 2 200 \$ par mois pour trois enfants pouvait auparavant déduire ce montant de son revenu. Si son revenu le plaçait dans la

Mr. Bala: You have had people from the Department of Justice do some of the research, but it is important that you are comparing apples and apples. Under the working draft guidelines that all of the lawyers and judges had, if you asked what the average effect of the guidelines were under the present tax law, the answer would be, on average — and there is much dispute about this — the guidelines would increase the amount. That is the first change. The guidelines, in and of themselves, are pushing up the amounts.

However, if you then asked about what will happen after May 1, the answer is that no one is 100 per cent sure. I have heard suggestions by people in the Department of Justice that it may push up the amounts. Research on this issue has been done by professors in tax theory at the University of Waterloo. I am not sure that, on average, the amount of child support will not fall because of the effect of the tax changes. The real answer is that we do not know.

Senator Jessiman: The guidelines are pretty clear. If you know the gross income of a person, he must pay X number of dollars and he cannot deduct it. I do not understand why we cannot know. It is there; we now know. If a person makes X number of dollars, he pays so much per child depending on his gross income, but now he cannot deduct it; before, he could deduct it. He is being hit twice.

Mr. Bala: This goes back to changes in the tax law. For many families, changes in the tax law will not be good news. In fact, they are bad news. If you talk to practitioners, many of them will say that the changes to the guidelines are not that big a deal compared to the changes in tax law, which is not before this committee. The changes in the tax law — and I have written about this — from a policy point of view is a much tougher issue than the guidelines.

Had I designed the tax law, I would have had a credit system. I would neither have the present system nor the proposed system. If I had to choose between the present system and the proposed system with the working income supplement, I would choose the proposed system because the present system is arbitrary. The present tax law favours families where there is one spouse with a very high income and another with a very low income, which seems unfair and arbitrary as well. For people in that situation, there is no doubt the new tax law will be a negative feature. When I say “those people,” of course people who have existing orders will keep them. I am referring to people in that situation in the future.

tranche assujettie à un taux d'imposition de 50 p. 100, il n'avait que 1 100 \$ à payer. Dorénavant, il devrait payer 2 200 \$, soit le double.

M. Bala: Vous avez demandé à des fonctionnaires du ministère de la Justice de faire certaines recherches, mais il faut prendre soin de comparer des pommes avec des pommes. Si vous demandez ce que seront les répercussions de l'ébauche des lignes directrices provisoires, qu'ont en mains tous les avocats et tous les juges, en fonction des règles fiscales actuelles, on vous répondra que, en moyenne — et peu de gens s'entendent à ce sujet — les lignes directrices feront augmenter les pensions. Voilà pour le premier changement. Les lignes directrices comme telles prévoient une augmentation des pensions.

Cependant, si vous demandez ce qui se produira à compter du 1^{er} mai, on vous répondra que personne ne le sait exactement. Certains représentants du ministère de la Justice ont laissé entendre que les pensions alimentaires augmenteraient. Des recherches à ce sujet ont été menées par des professeurs de théorie fiscale de l'Université de Waterloo. Je ne suis pas convaincu que, en moyenne, les pensions alimentaires pour enfants ne diminueront pas à cause de la modification des règles fiscales. La vérité, c'est que nous n'en savons rien.

Le sénateur Jessiman: Les lignes directrices sont assez claires. Si vous connaissez le revenu brut d'une personne, vous pouvez déterminer qu'il aura tant à verser en pensions alimentaires et que ce montant ne sera pas déductible. Je ne comprends pas pourquoi nous ne pouvons déterminer les répercussions de ces mesures. C'est écrit noir sur blanc, nous le savons maintenant. Si un homme gagne tant, il paie tant par enfant, selon son revenu brut, mais il lui est désormais impossible de déduire ce montant de son revenu. Auparavant, il pouvait le déduire. Il encaisse deux coups.

M. Bala: Cela nous ramène aux changements apportés aux règles fiscales. Pour bien des familles, la modification des règles fiscales ne sera pas de bon augure. En fait, ce sera de mauvaises nouvelles. Bien des intéressés vous diront que les changements proposés aux lignes directrices n'ont rien de comparables aux changements envisagés pour les règles fiscales, dont ce comité n'est toutefois pas saisi. Les changements aux règles fiscales — et j'ai écrit des articles à ce sujet — représentent sur le plan politique une question beaucoup plus délicate que les lignes directrices.

Si j'avais élaboré les mesures fiscales, j'aurais établi un système de crédits. Je n'aurais opté ni pour le régime actuel, ni pour le régime proposé. Si j'avais eu à choisir entre le régime actuel et le régime proposé qui repose sur le supplément du revenu gagné, j'aurais opté pour le régime proposé, parce que le régime actuel est arbitraire. Les règles fiscales actuelles favorisent les familles où l'un des conjoints touche un revenu très élevé et l'autre, un revenu très faible, ce qui nous semble également injuste et arbitraire. Pour les personnes dans cette situation, il ne fait aucun doute que les nouvelles règles fiscales auront un effet négatif. Par ces «personnes», j'entends bien sûr les gens qui se trouveront dans cette situation dans l'avenir. Naturellement, les ordonnances alimentaires actuellement en vigueur seront maintenues.

Senator Jessiman: They keep them as long as the custodial parent does nothing about it. However, if she finds that she is getting a good amount now because of the tax situation, she will now look at the guidelines and apply. It will be non-taxable.

Is there any rationale for choosing to make contributions for children non-deductible, yet they can deduct for spousal support?

Mr. Bala: I think that is a very good question. In fact, in my paper I make the point that philosophically there may not be much reason for doing it. However, I would say that the new Canadian regime is the same one as they have in the United States. There may be practical reasons. Giving people some flexibility, you would not be doing them a favour if you said, "Let us get rid of spousal support also." I think the argument, of course, is that they have two households, and there must be some kind of subsidy for people getting divorced. Some kind of subsidy is certainly appropriate. Taking it all away may not be justifiable.

From a practical point of view, in a relatively large number of cases involving child support, the parents will often have roughly equal incomes or at least not so far apart that there is no tax advantage. When you are paying spousal support, the payer often has a substantially higher income. That will be the model you have. There would be different practical and policy-related reasons for treating it that way.

There is a question about why you give this kind of deduction. The reason you have it is because it is a subsidy for people getting a divorce.

Senator Jessiman: In 1995, a report by the federal-provincial-territorial family law committee recommended that if you had 40-per-cent custody and the custodial parent had 60 per cent, financial consideration should be given to the non-custodial parent. Would you agree with that?

Mr. Bala: Yes, subject to two important qualifications. First, when you are talking about 40-per-cent custody — and I think Madam Grassby pointed this out — there would be a question about how you count that. The answer is you count that by overnight visits, which is the Australian model. If you just say "40 per cent" and do not say "overnight," you get into arguments about custody.

I should say that 40-per-cent custody is extremely rare. It is actually a very high threshold. When most people talk about joint custody in this country, they are probably talking about 10, 15, or 20 per cent of the nights, not up at 40 per cent.

The other qualification is that I would reduce it by 40 per cent because there are a lot of fixed expenses in regard to children's clothing, medical and extracurricular activities which are typically paid by one parent. In practice, it is most often the mother. You want to be careful about how you do that. I personally preferred that model. That is the model Australia uses. They actually have a

Le sénateur Jessiman: Elles les conservent tant que le parent qui a la garde ne prend aucune mesure à ce sujet. Cependant, si ce dernier estime pouvoir obtenir désormais un bon montant en raison de la situation fiscale, il examinera les lignes directrices et présentera une demande. Le montant ne sera pas imposable.

Y a-t-il une raison pour laquelle on a choisi de rendre non déductibles les contributions au profit des enfants, alors que les pensions au profit d'un époux sont déductibles?

M. Bala: C'est une très bonne question. En fait, dans mon mémoire, je souligne que, sur le plan philosophique, il n'existe peut-être pas de très bonnes raisons pour procéder ainsi. Cependant, je dirais que le nouveau régime canadien est le même que celui qui existe aux États-Unis. Les raisons sont peut-être d'ordre pratique. En accordant aux gens une certaine souplesse, on ne leur rendrait pas service si on proposait de rendre également non déductible la pension au profit de l'époux. Je pense qu'on fait valoir qu'il y a deux ménages, bien sûr, et que les personnes qui divorcent doivent bénéficier d'une sorte de subvention. Il est certes opportun de leur accorder une sorte d'aide financière, mais il n'est peut-être pas justifié de la supprimer entièrement.

D'un point de vue pratique, dans un nombre de cas relativement élevé concernant les pensions alimentaires pour enfants, les parents touchent des revenus à peu près égaux ou, du moins, pas différents au point qu'il n'y ait aucun avantage fiscal. Lorsqu'une personne verse une pension alimentaire au profit de son époux, c'est parce qu'elle touche souvent un revenu considérablement plus élevé. Ce sera le modèle habituel. Il y aura différentes raisons d'ordre pratique et liées à la politique pour agir ainsi.

On demande pourquoi une déduction de ce genre est accordée. C'est qu'il s'agit d'une aide financière à l'intention des personnes qui divorcent.

Le sénateur Jessiman: En 1995, un rapport du comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille recommandait de tenir compte de la situation financière du parent n'ayant pas la garde de l'enfant s'il le gardait 40 p. 100 du temps et que l'autre parent le gardait 60 p. 100 du temps. Êtes-vous en accord avec cela?

M. Bala: Oui, sous deux réserves importantes. D'abord, lorsqu'on parle d'une garde à 40 p. 100 — et je pense que Mme Grassby a souligné cela — il faudrait se demander comment calculer ce pourcentage. Il faut le calculer selon les visites pour la nuit, ce qui est le modèle australien. Si on dit seulement «40 p. 100» et pas «pour la nuit», on se lance dans des arguments au sujet de la garde.

À mon avis, une garde à 40 p. 100 est extrêmement rare. Il s'agit là en fait d'un seuil très élevé. Lorsque la plupart des gens parlent de garde partagée au Canada, ils veulent probablement dire 10, 15 ou 20 p. 100 des nuits, et non jusqu'à 40 p. 100 des nuits.

Par ailleurs, je réduirais le montant de 40 p. 100, en raison des lourdes dépenses fixes concernant l'habillement des enfants, les soins médicaux et les activités parascolaires, qui sont habituellement payées par un des parents. Dans la pratique, il s'agit le plus souvent de la mère. Il faut procéder avec soin en faisant le calcul. Pour ma part, je préférerais ce modèle, soit celui

30-per-cent figure. I am not sure I would have pushed as far as the guidelines have.

If I am being asked if I like the guidelines better than those we have now, even with these defects the answer is that I prefer the guidelines. If you said that I could play with that however I like, that is one thing I would have looked at.

Senator Jessiman: Professor Finnie said he could actually have guidelines for that. If you did have a certain percentage and you could actually work it out, you would have it in your guidelines. You would know right off the bat that this fellow who is paying \$2,200, the non-custodial parent, does not want any access. That is why he pays \$2,200.

Mr. Bala: Professor Finnie has done a lot of interesting work in this area. My understanding is that he is a divorced father as well as an expert in this field. I think that may colour some of his analysis, but I also agree with some of his analysis.

Senator Losier-Cool: I had a question on access and on the wording, but since you made it clear that access is not in this bill, I will skip that question.

When you refer to rapid adoption at the bottom of your brief, how important is it to meet the May 1 deadline with these guidelines?

Mr. Bala: That is a good question. A process of law reform is moving along, but what kind of law reform are we talking about? There are many kinds of law reform where time may not be so important as to be talking about a change in the criminal law. It may not affect behaviour that much. The reality is that especially with changes in the tax law coming into effect, lawyers and judges — especially lawyers — have been anticipating these changes. In response to the concerns being raised, many lawyers are trying to renegotiate agreements before the changes in the tax law come into effect.

There is a political reality. If you are talking about an extra week, that may not matter. However, by way of political reality, if the Senate tells the Department of Justice and the federal-provincial task force to go back and think about this bill, we will be talking about a change and a process that will go on for years and years. I would be worried that we may never get these guidelines through. People will say if we could not get this through with a broad consultative process, nothing will get through.

From a practical point of view, May 1 is a very important date. If it does not come into effect May 1, I do not think anyone would believe that we are talking about weeks. They would assume that we must be talking about years and quite possibly never.

In practice, most or many judges and lawyers are using the guidelines already. If you said no to the legislation, they would ask about the message they are getting from Ottawa. They would

qu'utilise l'Australie. Son pourcentage se situe en fait à 30 p. 100. Je ne suis pas certain que j'aurais été aussi loin que les lignes directrices.

Si on me demande si je préfère les nouvelles lignes directrices aux actuelles, je dirais que je préfère les nouvelles, même si elles renferment ces défauts. Si vous me disiez que je peux les modifier à ma guise, c'est l'aspect que je songerais à modifier.

Le sénateur Jessiman: Le professeur Finnie a dit qu'il pourrait en fait avoir des lignes directrices à cet égard. Si l'on pouvait s'entendre si un certain pourcentage, il pourrait figurer dans les lignes directrices. On saurait immédiatement que le parent n'ayant pas la garde et qui verse 2 200 \$ ne veut pas avoir accès à l'enfant. C'est la raison pour laquelle il verse 2 200 \$.

M. Bala: Le professeur Finnie a fait beaucoup de travail intéressant dans ce domaine. Je crois savoir qu'il est un père divorcé aussi bien qu'un expert en la matière. Je pense que cela risque de nuancer une partie de son analyse, mais je suis également en accord avec une partie de cette analyse.

Le sénateur Losier-Cool: J'avais une question à poser au sujet de l'accès et du libellé, mais, puisque vous avez dit clairement qu'on ne traite pas de l'accès dans ce projet de loi, je vais sauter cette question.

Lorsque vous parlez d'adoption rapide à la fin de votre mémoire, dans quelle mesure est-il important de respecter le délai du 1^{er} mai pour la mise en oeuvre de ces lignes directrices?

M. Bala: C'est une bonne question. Un processus de réforme du droit est en cours, mais de quel genre de réforme du droit s'agit-il? Dans bien des genres de réforme du droit, le temps n'a peut-être pas une aussi grande importance, à moins qu'on ne parle d'une modification du droit pénal. Cette réforme-ci n'a pas tellement d'effet sur la conduite des gens. En fait, les avocats et les juges, particulièrement les avocats, s'attendent aux modifications, surtout en raison de l'entrée en vigueur des modifications apportées au droit fiscal. En réponse aux préoccupations soulevées, beaucoup d'avocats tentent de renégocier des ententes avant l'entrée en vigueur des modifications apportées au droit fiscal.

Il faut tenir compte de la réalité politique. Si on parle d'une semaine de plus, cela n'a peut-être pas d'importance. Cependant, pour vous situer dans le contexte politique, si le Sénat dit au ministère de la Justice et au groupe de travail fédéral-provincial de revenir en arrière et de réfléchir à ce projet de loi, nous parlons alors d'une modification et d'un processus qui s'étireront sur plusieurs années. Je craindrais que ces lignes directrices ne soient jamais adoptées. Les gens diront que, si nous ne pouvons pas les faire adopter à l'aide d'un vaste processus de consultation, rien ne pourra être adopté.

D'un point de vue pratique, le 1^{er} mai constitue une date très importante. Si les lignes directrices n'entrent pas en vigueur le 1^{er} mai, personne ne croira que nous parlons de semaines. Les gens présumeront que nous parlons forcément d'années et, fort probablement, d'une date qui n'arrivera jamais.

Dans la pratique, la majeure partie des juges et des avocats, ou un grand nombre d'entre eux, utilisent déjà les lignes directrices. Si vous rejetez le projet de loi, ils se demanderaient quel message

assume that the message must be to not look at these documents at all, throw them out and go back to the old system. In practice, we would be worse off on May 1 than we are today because today, at least, most people are aware of and look at the guidelines.

Senator Cohen: You mention that the tax changes are beyond the scope of this committee's study. Yet we are talking about support. You say that the tax changes will impact on support payments. I know we cannot wait months and months, but would it not be a smarter idea to wait until the tax changes come in and then take another look at Bill C-41?

Mr. Bala: I think it would be better for the Senate to have its hearings first in general. I would appear before Senate committees. I find them very stimulating. Senators are well-prepared. I realize that the people in the House of Commons are busy, but they seem less well-prepared and less thoughtful.

The income tax changes which have not even had first reading are part of the Liberal government's budget. The result of that, which is quite typical of tax measures, is that we may be having a 1997 budget before the 1996 budget is law. If the government acts on that in terms of collecting taxes, the government is irrevocably committed to it. However, the government will fall if the 1996 budget is not passed.

One can take it as a given that these tax changes are going ahead. I do not disagree that in the ideal world one would deal with custody and access issues, child support and tax issues all together. The problem is this: Where do you stop?

Dealing with guidelines is complex enough. That is a realistic package for a legislative body to look at. I do not disagree that it is related to many other things.

Senator Cohen: I am sorry we cannot talk more about the tax changes because I am sure there are more impacts than those you have discussed here, impacts such as not being able to use legal fees any more. We will save that for another time.

Senator Cools: It is always exciting to have professors with us. I see you people as having a unique opportunity to study and hone ideas.

You made a few interesting statements on the whole phenomenon of access. The issue of access is one that concerns me deeply. It concerned me deeply 11 years ago when we proposed amendments to the Divorce Act. We were not successful in getting them in the bill at that time. However, colleagues assured me not to worry because we would get them in the next

ils reçoivent d'Ottawa. Ils présumeraient que le message est forcément de ne pas consulter ces documents, de les jeter au panier et de retourner à l'ancien régime. Dans la pratique, nous serions dans une pire situation le 1^{er} mai que celle où nous sommes actuellement, car aujourd'hui, du moins, la plupart des gens sont au courant des lignes directrices et les consultent.

Le sénateur Cohen: Vous mentionnez que les modifications fiscales dépassent la portée de l'étude du comité. Pourtant, nous parlons de pensions alimentaires. Vous dites que les modifications fiscales auront des conséquences sur les paiements des pensions alimentaires. Je sais que nous ne pouvons pas attendre des mois et des mois, mais ne serait-il pas plus sage d'attendre que les modifications fiscales soient apportées, puis d'examiner de nouveau le projet de loi C-41?

M. Bala: Je crois qu'il serait préférable que le Sénat tienne ses audiences générales en premier lieu. Je comparais devant des comités sénatoriaux. Je les trouve très stimulants. Les sénateurs sont bien préparés. Je me rends compte que les députés de la Chambre des communes sont occupés, mais ils semblent moins bien préparés et moins sérieux.

Les modifications de l'impôt sur le revenu, qui n'ont même pas encore franchi la première lecture, font partie du budget du gouvernement libéral. Cela a pour résultat, ce qui est très typique lorsqu'il s'agit de mesures fiscales, qu'un budget risque d'être déposé en 1997 avant que les mesures budgétaires de 1996 n'aient eu force de loi. Si le gouvernement applique ces mesures en percevant des impôts, il s'engage irrévocablement. Cependant, le gouvernement tombera si les mesures budgétaires de 1996 ne sont pas adoptées.

On peut tenir pour acquis que ces modifications fiscales seront appliquées. Je conviens que, dans un monde idéal, on examinerait toutes ensemble les questions de garde et d'accès, de pensions alimentaires pour enfants et d'impôt. Le problème, c'est: où s'arrêter?

Examiner les lignes directrices est déjà assez complexe. Il s'agit là d'un document réaliste qu'un corps législatif peut examiner. Je conviens qu'il est lié à bien d'autres questions.

Le sénateur Cohen: Je suis désolée que nous ne puissions pas parler davantage des modifications fiscales, car je suis sûre qu'elles ont des conséquences plus nombreuses que celles dont vous avez discuté ici, entre autres, le fait qu'on ne pourra plus déduire les frais juridiques. Nous aborderons cette question une autre fois.

Le sénateur Cools: Il est toujours stimulant d'avoir des professeurs parmi nous. Je considère que vous, les professeurs, avez une occasion exceptionnelle d'examiner et d'approfondir des idées.

Vous avez fait quelques observations intéressantes au sujet de toute la question de l'accès. Cette question me préoccupe vivement. Elle me préoccupait vivement il y a 11 ans, lorsque nous avons proposé d'apporter des modifications à la Loi sur le divorce. Nous ne sommes pas parvenus à les faire insérer dans le projet de loi à ce moment-là. Cependant, des collègues m'ont dit

go round. Well, ten or eleven years go by, and the next round is here.

On the issue of access, we had a witness here a couple of weeks ago who played a tape of an interview with Charles Harnick, the Attorney General in Ontario. In that interview, Mr. Harnick said he is aware of the enormous violation of court orders in the area of access, but he does not quite know what to do. Access is being violated repeatedly. Perhaps you know about creeping progress.

A few days ago, Judge Steinberg put a lady in jail for some days, a lady who had been violating access orders repeatedly and perniciously for quite some time. I am encouraged by Judge Steinberg's initiative. He is experienced in this particular field, and he knows what he is doing.

Why is the law, the department and the legislature so reluctant to address the issue of access?

Mr. Bala: I cannot speak for either the law, the legislature or the Department of Justice, but I would generally say that access, because it involves human relations and the feelings of children and because it can be related to issues of domestic violence, is an extremely difficult issue to deal with. In most cases it is better not dealt with by a judge and better not dealt with by means of precise statutory guidelines.

That does not mean that there is no role for the courts. In fact, one of the things about a decision like Judge Steinberg's is that it would have more value if it were on the front page of every newspaper in the country so there would be more education about this kind of issue. Its general deterrent effect and its symbolic effect is probably more important than what it will do for that particular family.

It is a good question as to whether things will actually be better for that particular child. They may be. However, in the back of one's mind, one must ask what it will be like when mom gets out of jail and says: "How was your weekend with dad? I was in jail because you were visiting your father."

Senator Cools: Women do that to men all the time. I know of a case a few days ago where a visitation was going on. Halfway through the afternoon, six or eight police came in and took the child. It is happening all the time. What I am trying to get from you is: When will the courts take better notice of that? That is number one. Second, when will the legislation bite the bullet and face the music?

The Chair: He cannot answer that.

Senator Cools: Yes he can. Professors on the last go round gave us much input on this matter.

Senator Losier-Cool: It is not in this bill.

The Chair: He is prepared to answer.

que je n'avais pas à m'inquiéter, car nous les ferions incorporer la prochaine fois. Eh bien, 10 ou 11 ans se sont écoulés et nous sommes arrivés à la prochaine fois.

En ce qui concerne l'accès, nous avons accueilli un témoin, il y a quelques semaines, qui nous a fait entendre un enregistrement d'une entrevue avec Charles Harnick, procureur général de l'Ontario. Dans cette entrevue, M. Harnick dit qu'il est au courant de l'énorme violation des ordonnances des tribunaux à l'égard de l'accès, mais qu'il ne sait pas trop quoi faire à cet égard. Les ordonnances d'accès sont constamment violées. Vous êtes peut-être au courant de progrès larvés.

Il y a quelques jours, le juge Steinberg a fait incarcérer pendant quelques jours une dame qui avait violé les ordonnances d'accès à maintes reprises, pernicieusement et pendant fort longtemps. Je suis encouragée par l'initiative du juge Steinberg. Il est chevronné dans ce domaine, et il sait ce qu'il fait.

Pourquoi les législateurs, le ministère et l'assemblée législative hésitent-ils tant à se pencher sur la question de l'accès?

M. Bala: Je ne peux pas parler au nom des législateurs, de l'assemblée législative ou du ministère de la Justice, mais je pourrais dire que, d'une façon générale, l'accès est une question très difficile à régler, parce qu'elle fait intervenir les relations humaines et les sentiments des enfants, et parce qu'elle peut être associée à des problèmes de violence familiale. Dans la plupart des cas, il est préférable que cette question ne soit pas réglée par un juge ou au moyen de lignes directrices législatives précises.

Cela ne veut pas dire que les tribunaux n'ont pas de rôle à jouer. En fait, une décision comme celle qu'a rendue le juge Steinberg aurait plus d'utilité si elle faisait la une de tous les journaux du pays, pour que les gens soient plus sensibilisés à une question de ce genre. Son effet dissuasif en général et son effet symbolique seraient probablement plus importants que les effets qu'elle aura sur cette famille.

On peut se demander à juste titre si les choses iront mieux pour l'enfant en question. C'est possible. Cependant, on doit se demander ce qui se passera lorsque sa mère sortira de prison et lui dira: «Comment a été ton week-end avec ton papa? J'étais en prison parce que tu visitais ton père.»

Le sénateur Cools: Les femmes agissent toujours ainsi avec les hommes. Je suis au courant d'un cas qui s'est produit il y a quelques jours, lorsqu'une visite avait lieu. Au milieu de l'après-midi, six ou huit agents de police sont arrivés et ont emmené l'enfant. Cette situation se produit tout le temps. Ce que j'essaie de vous demander, c'est quand les tribunaux tiendront-ils mieux compte de cas comme celui-là? C'est ma première question. Ensuite, quand les législateurs se serreront-ils les dents et feront-ils face à la musique?

La présidente: Il ne peut pas répondre à cela.

Le sénateur Cools: Oui, il le peut. La dernière fois, les professeurs nous ont donné beaucoup d'opinions à cet égard.

Le sénateur Losier-Cool: Ce projet de loi n'en traite pas.

La présidente: Il est disposé à répondre.

Senator Cools: When Mr. MacGuigan began his initiatives with respect to the current bill and the current Divorce Act, his intention was that a child should have maximum access to both parents. The policy thrust at the time was to move into the area of the law itself, taking greater cognizance of this whole business of access. For some reason we shy away from it because there is a sense of the biological pre-eminence of women. I find that disturbing.

Mr. Bala: You mentioned that I am an academic. One of the nice things about that is I am not constrained by institutions or otherwise. However, the answer to when it will be dealt with is a political question.

Section 16(9) of the Divorce Act actually says, in response to the 1986 amendments, that in making a custody order the court shall give effect to the principle that a child of the marriage should have as much contact with each former spouse as is consistent with the best interests of the child. This is the so-called maximum contact. That is in the law right now.

Would I like to see improved access enforcement? Yes. If I were cross-examining Mr. Harnick here, I would want to know about funding for such things as mediation and access supervision projects. Those are extremely important and a valuable way of dealing with things.

A law like the Divorce Act will not do much to solve the problem. Most of the best solutions will come through a variety of legally related means but using the courts as a very last resort. That does not mean no role for the courts. The courts are there and should be there as a last resort. That is how it should be dealt with.

How will it be dealt with? You must ask the politicians.

Senator Cools: That is us.

My next question is on the issue of custody and the awards of custody. I recently read an excellent reasoning by a very eminent judge, Justice Estey, in a case called *Talsky*. In that particular judgment, Mr. Justice Estey tries to deal with the legal reasoning that causes custody of children to be awarded to mothers most of the time. In my recollection, Mr. Justice Estey says there really is no basis for it in law.

From your thorough study of these issues and from the probably thousands of books you have read, what is the legal reasoning and the legal basis for the granting of custody to women 85 per cent of the time? Is it biological pre-eminence? What is it?

Mr. Bala: I have written a major paper about this. The so-called "tender years rule" discussed in *Talsky*, a 1976 case, is in my view not an appropriate legal rule although some judges do follow it. A vastly preferable rule would be a primary caregiver presumption which would say that the parent who has the primary role in caring for a child, especially a child under the age of seven, should presumptively be the parent who has custody, to use our present language. In practice that would mean mothers would receive custody because they are most often the primary caregiver.

Le sénateur Cools: Lorsque M. MacGuigan a entrepris ses initiatives au sujet du projet de loi actuel et de l'actuelle Loi sur le divorce, il préconisait l'accès maximal d'un enfant à ses deux parents. À cette époque, la politique avait pour objet de faire appliquer la loi, en prenant davantage connaissance de toute cette question d'accès. Pour une raison ou pour une autre, nous répugnons à agir ainsi, en raison du sentiment de prééminence biologique des femmes. Je trouve cela gênant.

M. Bala: Vous avez mentionné que je suis universitaire. Un des aspects agréables de ma profession, c'est que je ne suis pas limité par des institutions ou autres. Cependant, la question de savoir quand on se penchera là-dessus est d'ordre politique.

En réponse aux modifications apportées en 1986, le paragraphe 16(9) de la Loi sur le divorce dit que, en rendant l'ordonnance de garde, le tribunal doit appliquer le principe selon lequel l'enfant à charge doit avoir avec chaque époux le plus de contact compatible avec son propre intérêt. Il s'agit là de la disposition appelée «maximum de communication». Elle figure actuellement dans la loi.

Est-ce que je voudrais que l'ordonnance d'accès soit mieux appliquée? Oui. Si je contre-interrogeais M. Harnick ici, je voudrais me renseigner sur le financement, par exemple, de projets de médiation et de surveillance de l'accès. Ils sont très importants et constituent un moyen utile de régler des situations.

Une loi comme la Loi sur le divorce ne fera pas grand-chose pour résoudre le problème. La majeure partie des solutions les meilleures proviendront de divers moyens liés à la loi, mais où l'on ne recourra aux tribunaux qu'en tout dernier recours. Cela ne veut pas dire que les tribunaux n'ont aucun rôle à jouer. Ils existent et devraient être utilisés en dernier recours. C'est ainsi qu'il faudrait régler cette question.

Comment le sera-t-elle? Il faut le demander aux politiciens.

Le sénateur Cools: C'est-à-dire nous.

Ma question suivante concerne la garde et l'attribution de la garde. Récemment, j'ai lu un excellent raisonnement qu'a fait un juge très éminent, le juge Estey, dans la cause *Talsky*. Dans ce jugement, le juge Estey tente de comprendre le raisonnement juridique qui fait que la garde des enfants est accordée à leur mère la plupart du temps. Si ma mémoire est bonne, le juge Estey dit qu'il n'y a aucun fondement à cela dans la loi.

D'après votre étude approfondie de ces questions et les milliers d'ouvrages que vous avez probablement lus, quel raisonnement et quel fondement juridiques permettent d'accorder la garde des enfants à leur mère dans 85 p. 100 des cas? Est-ce la prééminence biologique? De quoi s'agit-il là?

M. Bala: J'ai rédigé un document important à cet égard. La règle dite «du bas âge», dont on discute dans l'affaire *Talsky*, une cause qui remonte à 1976, n'est pas, à mon avis, une règle juridique appropriée, quoique certains juges la suivent. Une règle de loin préférable serait une présomption de premier dispensateur de soins selon laquelle le parent qui assume le premier rôle de s'occuper d'un enfant, notamment d'un enfant de moins de sept ans, devrait, par présomption, être celui qui a la garde de l'enfant, pour utiliser le langage actuel. Dans la pratique, cela voudrait dire

It would be a better rule. It would also be a better symbolic rule for families. It would be a much better social message than the "tender years rule." Unfortunately, some judges still rely on the "tender years rule."

That is why I would be happy, if you get to amending those provisions of the Divorce Act, to come and talk more about it.

Senator Cools: The "tender years" notion is so frequently used. It has a lot of validity; let us not kid ourselves.

Senator Forest: As far as your research is concerned, you mentioned that the major problem with access is not having enough contact of the non-custodial parent with the child. That is very important and very sad.

We also talked about the payer now being required to pay the support and also the taxes and that that seems unfair. I am sure it does. On the other hand, we have received information from intact families saying that, in divorced families, there has been a tax break there for years which they never were able to get. That is the other side of the coin.

My question is with respect to this deadline. We had a witness today who was very concerned about the time frame because of the amount of time it will take to get the word out to the practitioners in the field. As I understand it, one of the concerns is that parents who already have court orders will have an opportunity to stay with what they have or to make a change.

It seems to me it is very important that they know ahead of time what the score will be when they must make that change.

Mr. Bala: In my view, any good family law practitioner — even any family law practitioner of a mediocre level — is well aware of the fact that these changes are coming. There were major educational efforts by the Canadian Bar Association. One program was attended by 1,100 lawyers in Ontario. Anyone who subscribes to the *Reports of Family Law* had a series of articles going back years by, first, Ross Finnie and then myself and others, commenting on the guidelines.

Everyone knows these changes are coming and, indeed, is planning on their coming. I do not want to say that every non-custodial parent or custodial parent is aware of the fact that those changes are coming, although many of them are.

In terms of the profession, if you do not go ahead, they will believe that the statements that the legislation is coming will have no effect. The credibility of the Department of Justice and, more broadly, of the parliamentary law reform process will be so grievously wounded that people will not believe it until they actually see it.

que les mères obtiendraient la garde de leurs enfants parce qu'elles sont le plus souvent les premières dispensatrices de soins. Ce serait une meilleure règle. Ce serait également une meilleure règle symbolique pour les familles. Ce serait un message social de loin préférable à ce qu'on appelle la «règle du bas âge». Malheureusement, certains juges comptent encore sur cette règle.

C'est pourquoi je serais heureux, si vous parvenez à modifier ces dispositions de la Loi sur le divorce, à venir en traiter davantage.

Le sénateur Cools: La notion de «bas âge» est invoquée tellement souvent. Elle a beaucoup de validité; il ne faut pas nous leurrer là-dessus.

Le sénateur Forest: En ce qui concerne votre recherche, vous avez mentionné que le grand problème que présente l'accès, c'est que le parent n'ayant pas la garde n'a pas suffisamment de communication avec l'enfant. C'est très important et très déplorable.

Nous avons également parlé du payeur qui doit désormais payer la pension alimentaire en plus des impôts, et du fait que cela semble injuste. Je suis sûre que oui. Par contre, nous avons reçu des renseignements de familles unies qui disent que les familles divorcées bénéficient depuis des années d'un allègement fiscal que les familles unies n'ont jamais pu obtenir. C'est l'autre côté de la médaille.

Ma question porte sur le délai. Nous avons accueilli aujourd'hui un témoin qui était très préoccupé par le délai, en raison du temps qu'il faudra pour informer les avocats et les juges. Si je comprends bien, une des préoccupations, c'est que les parents qui ont déjà reçu une ordonnance du tribunal pourront la garder ou procéder à une modification.

Il me semble très important qu'ils sachent d'avance à quoi s'en tenir lorsqu'ils devront faire cette modification.

M. Bala: À mon avis, tout bon praticien du droit de la famille — même tout praticien médiocre du droit de la famille — est bien conscient du fait que ces modifications approchent. L'Association du Barreau canadien a déployé beaucoup d'efforts de sensibilisation à cet égard. En Ontario, 1 110 avocats ont assisté à la présentation d'un programme. Toute personne qui est abonnée aux *Reports on Family Law* a pu lire une série d'articles qui remontent à plusieurs années et dans lesquels Ross Finnie, en premier lieu, puis d'autres personnes et moi-même commentons les lignes directrices.

Tous les gens savent que ces modifications approchent et se préparent en conséquence. Je ne veux pas dire que tous les parents, qu'ils aient ou non la garde des enfants, sont au courant du fait que ces modifications approchent, mais beaucoup le sont.

En ce qui concerne les membres de la profession, si vous n'allez pas de l'avant, ils croiront que les déclarations selon lesquelles le projet de loi sera adopté sous peu n'auront aucun effet. La crédibilité du ministère de la Justice et, d'une façon plus générale, du processus parlementaire de réforme du droit sera si gravement minée que les gens seront sceptiques tant que le projet de loi n'aura pas été adopté.

It is like filing income taxes. It is not a coincidence that some income tax returns are arriving now but that most of them come in on April 30. This is part of a process. Delay will certainly tend to feed a sense of scepticism about the process.

Senator Forest: As you say, many of the practitioners are aware of the guidelines. Should there be changes at the last minute, it would be very difficult then.

Mr. Bala: I know that many people have settled cases on the basis of the June 1996 draft guidelines, as you have heard. There are some relatively small changes, but in some cases they will not be insignificant compared to what will finally come out. Many lawyers are saying, "Let us get the final regulations."

Senator Forest: I was very concerned about your suggestion that if the legislation does not go now, it may not go for years. That really concerns me.

Senator Bosa: I have a supplementary question to that put by my colleague Senator Losier-Cool. She asked you why you think it is so important to meet the deadline of May 1. How much time do you think is required by judges and lawyers to implement these amendments?

Mr. Bala: You will have a judge here to speak to you. Many lawyers are very familiar with the guidelines and are using them already. The reality is this is a big country. Until lawyers see what is coming, they have some difficulty in responding to it. For example, there is a widely used computer program called "Divorce Mate" that does all the calculations for lawyers. It is already used by many family law practitioners.

The task for the judges, with the greatest of respect, is by far the easiest. They are waiting for May 1. They have had education programs; they will have more. In a number of the education programs, they have used the paper I have written. Their task is not insignificant because they are not just dealing with this new law but with other new laws. Still they can wait.

The problem of the family law bar is greater because they are trying to renegotiate all the previous agreements. That is their challenge. I cannot speak for the bar. I am not sure anyone can speak for all the lawyers in Canada. They would probably say, "Go ahead by May 1, but, if you can, make April 30 a 1,000-hour day."

Senator Phillips: I will take a different approach from the one the legislation is taking. I will express a personal concern of mine.

Not every citizen is making the \$75,000 or \$150,000 that the law society keeps quoting to us. I wish that were true, but it is not. For example, a highly trained technician will make about \$40,000 a year. He goes through a divorce and then makes

C'est comme dans le cas de la déclaration des revenus aux fins de l'impôt. Ce n'est pas une coïncidence si certaines déclarations de revenus sont présentées maintenant, mais que la plupart le sont le 30 avril. Cela fait partie d'un processus. Un retard aura certes tendance à nourrir un sentiment de scepticisme à l'égard du processus.

Le sénateur Forest: Comme vous le dites, beaucoup de membres de la profession sont au courant des lignes directrices. Si des modifications y sont apportées à la dernière minute, cela compliquera beaucoup les choses.

M. Bala: Je sais que beaucoup de gens ont réglé des cas en s'inspirant de l'ébauche des lignes directrices de juin 1996, comme vous l'avez entendu. Certaines modifications relativement mineures ont été apportées, mais, dans certains cas, elles ne seront pas négligeables comparativement au document définitif. Beaucoup d'avocats veulent qu'on adopte le règlement définitif.

Le sénateur Forest: J'ai été très préoccupée lorsque vous avez laissé entendre que, si le projet de loi n'est pas adopté dès maintenant, il ne le sera pas avant de nombreuses années. Cela me préoccupe vivement.

Le sénateur Bosa: J'ai une question qui vient compléter celle qu'a posée le sénateur Losier-Cool. Elle a demandé pourquoi vous estimez qu'il est si important de respecter le délai du 1^{er} mai. Selon vous, combien de temps faudra-t-il aux juges et aux avocats pour mettre ces modifications en oeuvre?

M. Bala: Un juge viendra ici pour s'entretenir avec vous. Beaucoup d'avocats connaissent fort bien les lignes directrices et s'en servent déjà. Le fait est que nous vivons dans un immense pays. Tant que les avocats ne savent pas ce qui se prépare, ils ont quelque peu du mal à réagir. Par exemple, il existe un programme informatique largement utilisé, appelé «Compagnon du divorce», qui fait tous les calculs pour les avocats. Beaucoup d'avocats en droit de la famille s'en servent déjà.

Sauf tout le respect que je leur dois, les juges ont de loin la tâche la plus facile. Ils attendent au 1^{er} mai. Ils ont suivi des programmes d'information et en suivront d'autres. Dans un certain nombre de ces programmes, ils se sont servis du document que j'ai rédigé. Leur tâche n'est pas négligeable, car ils appliquent non seulement cette nouvelle loi, mais également d'autres nouvelles lois. Quoi qu'il en soit, ils peuvent attendre.

Le problème qu'a le barreau du droit de la famille est plus important, car les avocats tentent de renégocier toutes les ententes précédentes. C'est le défi qu'ils doivent relever. Je ne peux pas me faire le porte-parole du barreau, et je ne suis pas sûr que quiconque puisse en faire autant pour tous les avocats au Canada. Ils diraient probablement: «Allez-y pour le 1^{er} mai, mais, si vous le pouvez, faites que le 30 avril dure 1 000 heures».

Le sénateur Phillips: Je vais adopter une approche différente de celle qu'on trouve dans le projet de loi et exprimer une préoccupation personnelle.

Ce ne sont pas tous les Canadiens qui touchent les revenus de 75 000 \$ ou 150 000 \$ que le barreau ne cesse de nous citer. Je souhaiterais que ce soit le cas, mais ce ne l'est pas. Par exemple, un technicien hautement spécialisé touche environ 40 000 \$ par

payments. Few of these people become monks. Most of them get remarried and have a second family. In all the evidence before this committee, no one has mentioned the second family. That second family is entitled to the same benefits as the first. It is not the child's fault that he or she is a child of a second marriage. We have heard representatives from the bar association and now you say that it is a wonderful thing to have these extra guidelines for education and other things such as hockey equipment. In most cases, the father — and I think we can say that — will be unable to afford payments for the second family.

You indicated that you worked with the Department of Justice in devising these guidelines and giving them advice. What consideration did you give to the children of a second marriage?

Mr. Bala: My role with the Department of Justice was very limited. It was just a couple of days in a process on which they have spent literally thousands of human days working on with many different people.

The guidelines do very much consider second families. I think your sociological observation is completely correct and very important. All children are important — children of the first relationship, the second relationship and, in some cases, the third relationship. The problem is that most often the father gives priority — that is, if left to his own devices — to the children who are near and dear, and the children from the previous relationships are the ones ignored. There is no visitation. In other words, he does not exercise his visitation rights and he tends not to pay support. That is where the major problem lies. The guidelines say that if that second family is at a lower standard of living, then you get into the undue hardship provision. It is specifically taken into account.

The reality is that, yes, most men do remarry or enter into new relationships, and most of those second spouses or second partners also have an income. You are correct that the problem of divorce is that there is not enough money to go around. Nevertheless, that family unit has substantially more resources than the previous custodial parent and children. If that second family unit is worse off, then they can use the undue hardship provision.

You are correct in saying that most families do not have very much money. They are especially troubled in the context of divorce. Guidelines will substantially reduce their legal fees. That is one of the major advantages of them.

Senator Phillips: I am not impressed by the idea of making application to the court under the undue hardship provision. First, it will probably cost \$8,000 in legal fees and take months, maybe years, to settle. I do not find much comfort in your reply there.

année. Il divorce, puis verse des paiements. Rares sont les hommes qui entrent en religion après un divorce. La plupart se remarient et fondent une deuxième famille. Dans tous les témoignages présentés au comité, personne n'a mentionné la deuxième famille. Cette deuxième famille a droit aux mêmes avantages que la première. Un enfant n'est pas à blâmer s'il est issu d'un deuxième mariage. Nous avons entendu des représentants de l'Association du Barreau et, maintenant, vous dites qu'il est merveilleux d'avoir ces lignes directrices supplémentaires pour les études et pour d'autres choses, comme de l'équipement de hockey. Dans la plupart des cas, le père — je crois que nous pouvons le dire — n'aura pas les moyens de payer pour faire vivre la deuxième famille.

Vous avez déclaré avoir collaboré avec le ministère de la Justice pour élaborer ces lignes directrices et lui donner des conseils. Quelle considération avez-vous accordée aux enfants d'un deuxième mariage?

M. Bala: Mon rôle auprès du ministère de la Justice était très limité. Je n'ai participé que quelques jours à un processus auquel toutes sortes de gens ont consacré des milliers d'heures de travail.

Les lignes directrices prennent grandement en considération les deuxièmes familles. Votre observation sociologique est, à mon avis, tout à fait exacte et très importante. Tous les enfants sont importants, qu'ils soient issus du premier, du deuxième et, dans certains cas, du troisième mariage. L'ennui, c'est que, le plus souvent, le père accorde la priorité — c'est-à-dire, s'il peut agir à sa guise — aux enfants qui sont près de lui et qui lui sont chers, de sorte qu'il ne s'occupe pas des enfants des mariages précédents. Il n'y a pas de visites. Autrement dit, il n'exerce pas ses droits de visite et a tendance à ne pas payer la pension alimentaire. C'est là où réside le grand problème. Les lignes directrices disent que, si cette deuxième famille a un niveau de vie moins élevé que la première, on peut alors invoquer la disposition concernant les difficultés excessives. Elle est expressément prise en compte.

La réalité, c'est que, effectivement, la plupart des hommes se remarient ou s'engagent dans de nouvelles relations, et la plupart de leurs deuxièmes épouses ou partenaires touchent également un revenu. Vous avez raison lorsque vous dites que le problème que présente le divorce, c'est qu'il n'y a pas assez d'argent pour tout le monde. Néanmoins, cette nouvelle unité familiale a considérablement plus de ressources que le parent du mariage précédent qui a la garde de ses enfants. Si cette deuxième famille se trouve dans une situation pire que la première, elle peut alors invoquer la disposition concernant les difficultés excessives.

Vous avez raison de dire que la plupart des familles n'ont pas beaucoup d'argent. Elles sont particulièrement perturbées lorsqu'un divorce survient. Les lignes directrices réduiront considérablement leurs frais juridiques. C'est un des grands avantages que présentent ces lignes directrices.

Le sénateur Phillips: Je ne suis pas impressionné par l'argument voulant qu'on peut présenter une demande au tribunal en invoquant la disposition concernant les difficultés excessives. Tout d'abord, cela coûtera probablement 8 000 \$ en frais d'avocat

We are coming to the end of our time, so I will not to ask any further questions on this issue. I would recommend that the members of the committee read your unabridged brief, wherein you refer to the overlap in undue hardship cases. I would recommend that honourable senators read page 328. They will find that you have considerable doubt about the benefit and the overlapping as well.

Mr. Bala: What I believe I say there is that, in practice, it will not arise that often in terms of the total number of cases because in most cast cases the second family will be better off than the first family. However, if the second family is in a lower income position, which could arise in a situation where, for example, the custodial parent marries a wealthy man, then that would be taken into account in terms of the undue hardship provision.

There is always a problem in that we are talking about averages and no family is average, but in most divorces, the man has a new relationship with a new partner, and most of those partners are in the labour force. Statistically, a smaller number of custodial mothers enter into new relationships. That tells you something about where they end up. It takes them longer to enter into new relationships. Therefore, that first family unit is typically at a lower standard of living. People have done research on this. We would like to have better social science data, but I am quite convinced that in Canada that pattern holds true as well.

With respect to the issue of legal fees, in many cases they will be very expensive to resolve, and they will have to go to court. Even in undue hardship cases, or others, the guidelines will be especially important to lawyers who settle cases. Many more cases now — and certainly under the guidelines — will be settled by lawyers negotiating cases and not spending \$8,000 to go to court. Instead, perhaps they will spend \$1,500 or \$2,500 negotiating a case. They will say: "We know what will happen if we go to court. There is no point going there. Let us settle the case because someone in Ottawa has given us clear guidance about how to settle the case." That is a major advantage of the guidelines.

The international experience is that once you have guidelines in place, you will have a lower litigation cost. That international experience is an argument that must be monitored.

There is no doubt that in the first few months there will be a lot of difficulty breaking it in, but I suspect that in two or three years we will have lower costs. I would urge you to consider that you are talking about whether or not we should do something. Not doing something is also a very real step because you are leaving the present system in place with a lot of defects. It is not like

et prendra des mois, voire des années, à régler. Votre dernière réponse ne m'apporte pas beaucoup de réconfort.

Comme nous approchons de la fin de notre rencontre, je ne poserais plus d'autres questions sur ce sujet. Je recommande aux membres du comité de lire votre mémoire intégral, où vous mentionnez le chevauchement dans les cas de difficultés excessives. Je recommande aux sénateurs de lire la page 328. Ils constateront que vous avez des doutes considérables sur l'avantage de cette disposition et, également, sur le chevauchement.

M. Bala: Je crois avoir dit dans ce passage que, dans la pratique, cette situation ne se produira pas très souvent, compte tenu du nombre total de cas, car, la plupart du temps, la deuxième famille sera dans une meilleure situation financière que la première. Cependant, si la deuxième famille touche un revenu moins élevé, ce qui pourrait se produire lorsque, par exemple, le parent ayant la garde des enfants épouse un homme riche, on en tiendrait compte dans la disposition concernant les difficultés excessives.

Il se présente toujours un problème, en ce sens que nous parlons de moyennes, alors qu'aucune famille n'est moyenne, mais, la plupart du temps, après un divorce, l'homme s'engage dans une nouvelle relation avec une nouvelle partenaire, et la plupart des nouvelles partenaires sont sur le marché du travail. Les statistiques montrent que les mères qui ont la garde de leurs enfants sont moins nombreuses à s'engager dans de nouvelles relations. Cela vous donne une idée de la situation dans laquelle elles se retrouvent. Il leur faut plus de temps pour s'engager dans de nouvelles relations. Par conséquent, cette première unité familiale a habituellement un niveau de vie moins élevé. Des gens ont effectué une recherche à cet égard. Nous aimerions disposer de meilleures données en sciences sociales, mais je suis fermement convaincu que, au Canada, cette tendance est également vraie.

En ce qui concerne la question des frais juridiques, bien des cas seront très coûteux à régler et devront être portés devant un tribunal. Même dans les cas de difficultés excessives ou d'autres cas, les lignes directrices seront particulièrement importantes pour les avocats chargés du dossier. Dorénavant — et certes, avec les lignes directrices — beaucoup plus de cas seront réglés par les avocats qui les négocient, sans qu'il soit nécessaire de dépenser 8 000 \$ pour se rendre devant un tribunal. Au lieu de cela, ils dépenseront peut-être 1 500 \$ ou 2 500 \$ à négocier un cas. Ils diront: «Nous savons ce qui se passera si nous allons devant un tribunal. Il n'y a pas de raison d'y aller. Réglons le cas, car des gens d'Ottawa nous ont donné des directives claires sur la façon de le faire». Il s'agit là d'un grand avantage des lignes directrices.

Selon l'expérience vécue dans d'autres pays, une fois que les lignes directrices seront en place, le coût de litige sera moins élevé. Cette expérience constitue un argument à surveiller.

Il ne fait aucun doute que, au cours des quelques premiers mois, l'application des lignes directrices posera beaucoup de difficulté, mais je présume qu'au bout de deux ou trois ans les coûts seront moins élevés. Je vous exhorte à tenir compte du fait que vous vous demandez si nous devrions agir ou non. Ne pas agir constitue également un pas très concret, car le régime actuel reste alors en

saying, "Well, there are problems with the guidelines so let us do nothing because nothing is pretty good." Nothing is very problematic also.

Senator Phillips: Your assumption that lawyers will settle out of court at a lower fee is one that a great many people will have difficulty accepting.

Mr. Bala: There is an enormous amount of statistical data in this country indicating that most cases are settled at present by negotiation as opposed to litigation.

Senator Maheu: When you spoke about the proposed guidelines representing a reasonable compromise that will improve the position of children by increasing amounts of support and decreasing costs of litigation, you also at one point mentioned a computer program that lawyers are using. You could make that available to litigants and probably abolish the cost of litigation.

I am being facetious.

Mr. Bala: The Department of Justice would like to do a lot of public education about this. The bigger the time frame, the better. Quite legitimately, they are saying, "We cannot spend public money on advertising about this until it is the law." This is a sort of chicken and egg problem. In their public statements, they certainly indicated that they would provide public education.

They have already done professional education, and I suspect they are waiting for the law to be enacted.

Senator Maheu: You say provinces and territories may choose to have their own guidelines if they disagree with the approach taken. Are you speaking of the judgment approach?

Mr. Bala: The guidelines we refer to, and quite appropriately, are the national federal guidelines. Quebec has its own model. You heard a little bit about that. There are many models of guidelines, and no model is perfect.

The experience internationally is that if you move to a reasonable set of guidelines, of which there are a number of different models, you reduce litigation costs. You reduce animosity to some extent, although that is relatively small, and you provide for often higher support payments. On the whole, jurisdictions have had a positive experience with this kind of regime.

There was a question put earlier about waiting five years. A number of pieces of legislation say Parliament will wait five years before doing a full assessment. One of the advantages about this particular model of guidelines is that, since it will be in regulations, if there are problems, the Department of Justice have committed themselves to monitoring this, and they will be dealing with them more expeditiously.

place, avec tous les défauts qu'il renferme. Ce n'est pas comme si on disait: «Eh bien, comme les lignes directrices présentent des problèmes, n'agissons pas, car les choses vont quand même assez bien». Ne pas agir présente également beaucoup de problèmes.

Le sénateur Phillips: Votre hypothèse selon laquelle les avocats régleront les cas à l'amiable, à des frais moins élevés, en est une que beaucoup de gens auront du mal à accepter.

M. Bala: Il existe au Canada une énorme quantité de données statistiques qui indiquent que la plupart des cas sont actuellement réglés par voie de négociation et non de litige.

Le sénateur Maheu: Lorsque vous avez dit que les lignes directrices proposées représentent un compromis raisonnable qui améliorera la situation des enfants en augmentant les montants des pensions alimentaires et en réduisant les coûts de litige, vous avez également mentionné à un certain moment un programme informatique dont se servent les avocats. Vous pourriez l'offrir aux parties au litige et, ainsi, probablement supprimer les coûts de litige.

Je plaisante.

M. Bala: Le ministère de la Justice voudrait faire beaucoup de sensibilisation auprès de la population à ce sujet. Plus l'échéancier est long, mieux c'est. Il dit, avec raison: «Nous ne pouvons pas consacrer des fonds publics à la médiatisation du projet de loi tant qu'il n'aura pas été adopté». C'est un peu comme le problème de la poule et de l'oeuf. Dans ses déclarations publiques, il a certes indiqué qu'il sensibiliserait la population.

Il a déjà sensibilisé les membres de la profession, et je présume qu'il attend l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Maheu: Vous dites que les provinces et les territoires peuvent choisir d'avoir leurs propres lignes directrices s'ils sont en désaccord avec l'approche adoptée. Parlez-vous de l'approche du jugement?

M. Bala: Les lignes directrices dont nous parlons, et à juste titre, sont les lignes directrices fédérales nationales. Le Québec possède son propre modèle. Vous en avez entendu parler un peu. Il existe beaucoup de modèles de lignes directrices, et aucun modèle n'est parfait.

Selon l'expérience vécue dans d'autres pays, si on adopte un ensemble raisonnable de lignes directrices, dont il existe un certain nombre de modèles différents, on réduit les coûts de litige. On atténue l'animosité dans une certaine mesure, quoi qu'elle soit relativement faible, et on prévoit souvent des paiements de pension alimentaire plus élevés. Dans l'ensemble, les gouvernements ont obtenu des résultats positifs avec ce genre de régime.

Plus tôt, on a posé une question au sujet d'une attente de cinq ans. Un certain nombre de lois prévoient que le Parlement attendra cinq ans avant de les examiner exhaustivement. Un des avantages du modèle de lignes directrices qui nous occupe, c'est que, comme il fera partie du règlement, si des problèmes surgissent, le ministère de la Justice, qui s'est engagé à surveiller son application, pourra régler ces problèmes plus rapidement.

They are saying they know how busy the Senate is, let alone the House of Commons, and as important as these issues are for hundreds of thousands of people, you will not revisit them every few months. However, they may have to make changes. That flexibility, on balance, is a welcome feature. While I am a little uncomfortable about this being a regulation as opposed to legislation, on balance it is probably a better way to go.

The Chair: Thank you for appearing before the committee.

We have one more witness, the Honourable Kenneth Halvorson. He was a Justice of the Court of Queen's Bench for Saskatchewan from 1977 to 1996. He has also written a paper in 1992 on support payments for college children and for spousal support.

Coming from Saskatchewan, we realize that you are sort of ahead of the times when it comes to child support. We look forward to your presentation.

The Hon. Kenneth R. Halvorson, Retired Queen's Bench Justice: I am happy to be here, and I hope that I can provide some assistance to you. I have actually used the guidelines, and perhaps what I say will indicate to you where some problems might be, or it may precipitate some questions from you. I will not talk too long because time is short. I would like to leave it open for you to question me rather than talk about things that perhaps are not bothering you.

I should tell you at the outset that I am not a family law judge. I was a full-service judge. I did the rapes, murders and civil cases; in addition, I did family law. I do not have what some perceive as biases among judges who only did family law year after year.

I should also say that I had to be converted to guidelines. I was not initially receptive to this approach. When this was discussed six or seven years ago, I knew we had to do something about the fact that my fellow judges and I were all over the map with child support. Under similar situations, I might order \$250, and the office next to me might order \$400. We had to do something about that. I was not convinced that guidelines were the way to go, but after studying the information in the preliminary report that came out two years ago, they were far preferable to the means and needs approach, which was our only other alternative.

I studied this material when it came out in January or February of 1995. I decided in my own mind that I was wrong in getting my back up about guidelines, thinking they would interfere with a judge's discretion. I studied it carefully and decided we could make this work. I called in some of my colleagues who were also interested, and we said: "Look, let us implement these guidelines in a back-hand way. On interim support applications only, we will calculate the support according to the means and needs test, and then we will measure it against the guidelines and see where we

Le ministère dit savoir à quel point le Sénat est occupé, et la Chambre des communes encore davantage, et, aussi importantes que soient ces questions pour des centaines de milliers de personnes, vous ne les examinerez pas de nouveau presque tous les mois. Cependant, le ministère devra peut-être y apporter des modifications. À tout prendre, cette souplesse est une caractéristique souhaitable. Bien que je sois quelque peu gêné du fait qu'il s'agisse là d'un règlement et non d'une loi, dans l'ensemble, il s'agit là probablement d'une meilleure solution.

La présidente: Merci d'avoir comparu devant le comité.

Nous avons un témoin de plus, l'honorable Kenneth Halvorson. Il a été juge de la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan entre 1977 et 1996. Il a également rédigé en 1992 un document portant sur les paiements de pensions alimentaires au profit des enfants qui font des études universitaires et au profit d'un époux.

Comme vous venez de la Saskatchewan, nous nous rendons compte que vous êtes en quelque sorte à l'avant-garde lorsqu'il s'agit des pensions alimentaires pour enfants. Nous avons hâte d'écouter votre exposé.

L'honorable Kenneth R. Halvorson, juge à la retraite de la Cour du Banc de la Reine: Je suis heureux d'être parmi vous, et j'espère pouvoir vous être utile. Je me suis servi des lignes directrices, et mes propos vous éclaireront peut-être sur certains problèmes ou vous inciteront à poser des questions. Je ne parlerai pas trop longuement, car le temps est limité. Je préférerais que vous me posiez des questions au lieu de parler de choses qui ne vous gênent peut-être pas.

Je vous dis tout de suite que je ne suis pas juge en droit de la famille. J'ai jugé toutes sortes de causes, des causes de viol, de meurtre et des causes civiles, en plus des causes en droit de la famille. Je n'ai pas ce que certaines personnes considèrent comme étant les partis pris qu'ont les juges qui n'entendent que des causes en droit de la famille année après année.

Je devrais également dire que j'ai dû me convertir aux lignes directrices. Au début, je n'étais pas réceptif à cette approche. Lorsqu'on en a discuté il y a six ou sept ans, je savais qu'il fallait que nous agissions, car mes collègues et moi étions éparpillés au sujet des pensions alimentaires pour enfants. Dans des situations analogues, j'ordonnais le paiement d'une pension, disons, de 250 \$, alors que le juge d'à côté en ordonnait un de 400 \$. Il fallait corriger ces situations. Je n'étais pas convaincu que des lignes directrices constituaient la bonne solution, mais, après avoir examiné les renseignements contenus dans le rapport préliminaire publié il y a deux ans, j'ai constaté qu'elles étaient de loin préférables à l'examen des ressources et des besoins, qui était notre seule autre solution de rechange.

J'ai examiné ce document lorsqu'il a paru en janvier ou en février 1995. Je me suis rendu compte que j'avais tort de m'élever contre les lignes directrices parce que j'estimais qu'elles nuiraient au pouvoir discrétionnaire d'un juge. Je l'ai étudié attentivement et conclu que nous pourrions en obtenir de bons résultats. J'ai convoqué quelques-uns de mes collègues qui étaient également intéressés et nous nous sommes dit: «Appliquons ces lignes directrices par une voie détournée. Dans le cas des demandes de pension alimentaire provisoire seulement, nous calculerons le

are coming from.” We did not find that there was a huge difference.

This progressed to the stage where the lawyers started coming before us and simply said, “Under the guidelines, my client is entitled to this amount.” The other lawyer would say, “We agree, but we would like to see some refinements here because the cost of access is a little more in my client’s case because he has to drive from British Columbia.”

By the time I left the court last fall, the guidelines were being followed. Judges will never say it, but they were simply applying the guidelines. Lawyers were simply pointing out the guideline figures to the judges, and the means and needs test had fallen by the wayside. That is not only because of simplicity but also the fact that child support does not generally arise after a trial where you get all the really good evidence on the means and the needs. Periodically it does and there is a trial, but usually it happens in what we call a chambers application. Those of you who are lawyers will know what that is. The judge walks in and there are 30 applications for child support, interim child support or variations. He does not have time to sit down and weigh them properly on the means and needs test. He knows that the day after tomorrow he will get another 30. Theoretically, he is supposed to apply these tests; in practice, he does not do it and does not have the time to do it. If you must eyeball it, you should eyeball it against some statistical basis, and the guidelines are the way to eyeball these.

I am not saying the guidelines you have before you are the only way to go and the best way to go, but I am saying that guidelines in some form are the way to go.

I have some strong views on other sections that have been put before you. I do not want to spend a great deal of time on them in case you are not interested. Let me raise one section and then be quiet and let you raise sections with which you have difficulties.

I have always been against parents being forced to pay support for children to go to university. That is a moral obligation left to the parents to work out with the children. Unfortunately, the law does not agree with me. That is a lost battle, as far as I can see. There is no point fighting it any longer. The reason I was so much against it and the reason I wrote that article alluded to by the Chair about college kids is that not only in this country but in many countries you do not have to support your children going to university so long as you do not leave your wife. Once you leave your wife, all of a sudden a moral obligation becomes a legal obligation, but that is the way it is and we cannot go back on it now. It is not what I like to see, but that is what the law is.

This provision that is being proposed —

montant de la pension en fonction de l’examen des ressources et des besoins, puis nous le comparerons au montant proposé dans les lignes directrices pour savoir où nous nous situons». Nous n’avons pas constaté une différence énorme entre les deux.

Cette situation a progressé au point où les avocats ont commencé à se présenter devant nous en disant simplement: «Selon les lignes directrices, mon client a droit à tel montant». L’avocat de la partie adverse disait: «Nous sommes d’accord, mais nous voudrions que quelques améliorations soient apportées, car le coût d’accès est un peu plus élevé dans le cas de mon client, puisqu’il doit venir ici en voiture de la Colombie-Britannique».

Lorsque j’ai quitté la magistrature l’automne dernier, on suivait les lignes directrices. Les juges ne le diront jamais, mais ils appliquaient tout simplement les lignes directrices. Les avocats ne faisaient que souligner aux juges les chiffres figurant dans les lignes directrices, et l’examen des ressources et des besoins avait été écarté. Ce n’est pas seulement pour des raisons de simplicité, mais également parce que les pensions alimentaires pour enfants n’augmentent pas en général après un procès, où l’on obtient tous les excellents éléments de preuve sur les ressources et les besoins. Périodiquement, cette situation se produit et il y a procès, mais habituellement, cela se fait dans ce que nous appelons une demande en cabinet. Ceux d’entre vous qui sont avocats savent de quoi il s’agit. Le juge se présente et doit examiner 30 demandes de pension alimentaire pour enfants, de pension alimentaire provisoire pour enfants ou de modification. Il n’a pas le temps de s’asseoir et de bien les examiner en fonction des ressources et des besoins. Il sait que le lendemain, il recevra 30 autres demandes. Théoriquement, il est censé procéder à ces examens, mais, dans la pratique, il ne le fait pas et n’en a pas le temps. Si l’on doit faire une évaluation approximative des demandes, il faut le faire en se fondant sur des statistiques, et les lignes directrices constituent le moyen de le faire.

Je ne dis pas que les lignes directrices que vous avez sous les yeux constituent la meilleure solution et la seule. Je dis plutôt qu’il faut une forme de lignes directrices.

J’ai des idées bien arrêtées sur d’autres parties qui vous ont été remises. Je ne veux pas y consacrer beaucoup de temps au cas où cela ne vous intéresse pas. Permettez-moi de soulever un point. Je vous laisserai ensuite poser des questions au sujet des aspects qui vous préoccupent.

Je me suis toujours opposé à ce que l’on oblige les parents à assumer les frais relatifs aux études universitaires de leurs enfants. Il s’agit d’une obligation morale à laquelle doivent réfléchir les parents et les enfants. La bataille est perdue d’avance, à ce que je peux voir. À quoi bon continuer de se battre? Si je m’y suis tant opposé et si j’ai écrit cet article dont a parlé le président au sujet des étudiants universitaires, c’est que, non seulement dans ce pays mais dans bien d’autres, vous n’êtes pas tenus de subvenir aux besoins des enfants qui fréquentent l’université tant que vous ne quittez pas votre conjointe. Dès que vous le faites, l’obligation morale se transforme subito presto en obligation légale, mais les choses en sont ainsi et nous ne pouvons revenir en arrière. Je n’aime pas la situation, mais la loi est ainsi faite.

La disposition qui est proposée...

Senator Jessiman: It must be passed first.

Mr. Halvorson: — in the new legislation is just a catch-up. It is already the law. The Supreme Court has already said so. They said so 20 years ago. The Supreme Court read into the definition of "child" post-secondary education, so we were stuck with it. Because of that, most of the provincial legislatures changed their legislation so that support carries on while the child goes to university. It is in provincial legislation in many areas now.

Many of you will be aware that child support is a provincial, not federal, jurisdiction. Most of the child support, custody and access problems arise in a provincial setting. It only becomes federal jurisdiction if you hook it on to the Divorce Act. All we are talking about is those cases which are hooked on to Divorce Act applications, of which there are many, of course. Even if you did not amend the Divorce Act now and put in education costs, it is still the law provincially and federally because the Supreme Court has said so. It is no big deal. I look at it and say, "They are just catching up with the times."

I know that access concerns you, Madam Chair. It seemed to be the focal point of the concerns of many husbands. It is of huge concern to judges. It is something with which we cannot come to grips. As you heard Professor Bala say, "What will you do; throw the mother in jail because she will not give the father access?" How will that impact on the children? It is probably not such a big deal if the father lives across the street; you just move the children over there. In reality, that usually does not happen. He usually lives across town or in another town or another province. Therefore, you cannot really move the children somewhere else. If you did move them, what are they to do; start in a new school, make new friends and get into new activities? Is that in their best interests because their mother is obstreperous and will not give the children access to dad as she is supposed to? If she had any brains, she would know that the children have a right to see their dad.

In the real world, however, mothers often do not do that. I keep saying "mothers and fathers" because we all know what foot the shoe is really on here. Of course, we could throw her in jail.

In Saskatchewan, there is legislation to cover all these things we can do to mothers who do not abide by the rules and who frustrate access by the fathers. We could throw them in jail. We had that option before. We can take away some of her access to compensate for the access that she has frustrated. We can take the children away from her and say, "How would you like to see what the shoe is like when it is on the other foot and it pinches a little?"

Le sénateur Jessiman: Elle doit tout d'abord être adoptée.

M. Halvorson: ...dans la nouvelle mesure législative, n'est que du rattrapage. C'est déjà la loi. La Cour suprême en a décidé ainsi il y a 20 ans en incluant dans la définition du mot «enfant» l'enseignement postsecondaire. Nous n'avons eu d'autre choix que de nous conformer à cette décision. La plupart des assemblées législatives provinciales ont par la suite modifié leur loi pour que les parents continuent à subvenir aux besoins de l'enfant pendant ses années universitaires. De nombreuses lois provinciales sont ainsi libellées à l'heure actuelle.

Nombre d'entre vous savent que la pension alimentaire pour enfant est de compétence provinciale et non fédérale. La plupart des problèmes en ce qui a trait à la pension alimentaire pour enfant, à la garde et à l'accès se posent dans un cadre provincial. Cela ne relève du gouvernement fédéral que si vous la rattachez à la Loi sur le divorce. Tout ce dont nous parlons ce sont des cas qui se rattachent aux demandes, nombreuses bien sûr, faites aux termes de la Loi sur le divorce. Même si vous ne modifiez pas la Loi sur le divorce pour y inclure les frais relatifs à l'éducation, il n'en demeure pas moins que c'est la loi tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, la Cour suprême en ayant décidé ainsi. Je n'en fais pas toute une histoire. Je me dis qu'il ne s'agit finalement que de rattrapage.

Je sais que vous vous interrogez au sujet de l'accès, madame la présidente. Cela semble être la préoccupation principale de nombreux époux. Les juges s'y intéressent aussi vivement. C'est un problème que nous ne parvenons pas à résoudre. Comme l'a dit le professeur Bala, allons-nous jeter la mère en prison parce qu'elle refuse au père l'accès à son enfant? Quel effet cela aura-t-il sur les enfants? Ce n'est peut-être pas grave si le père habite de l'autre côté de la rue; vous y faites simplement déménager les enfants. En fait, ce n'est pas ainsi que les choses se passent habituellement. Le père vit plutôt à l'autre bout de la ville, dans une autre ville ou dans une autre province. Vous ne pouvez donc pas vraiment déplacer les enfants ailleurs. Si vous les déplacez, que vont-ils faire? Fréquenter une nouvelle école, se faire de nouveaux amis et entreprendre de nouvelles activités? Est-ce que cela est dans leur intérêt vu que leur mère est rebelle et refuse au père l'accès à ses enfants alors qu'elle est censée le faire? Une femme intelligente sait que les enfants ont le droit de voir leur père.

Dans la vie réelle, cependant, il n'arrive pas souvent que les mères agissent de la sorte. Je ne cesse de dire «les mères et les pères» parce que nous savons tous que ce sont les mères qui obtiennent la garde des enfants. Bien sûr, nous pourrions la jeter en prison.

En Saskatchewan, des lois prévoient tout ce que nous pouvons faire aux mères qui ne respectent pas les règles et qui refusent aux pères l'accès à leurs enfants. Nous pourrions les jeter en prison. Nous avions cette option auparavant. Nous pouvons la priver d'une partie de son propre accès afin de compenser pour celui qu'elle a refusé au père. Nous pouvons lui enlever l'enfant et lui dire: «Comment aimeriez-vous vous retrouver dans les souliers de l'autre et souffrir un peu?»

However, that leaves us with the same old problem. You take the children out of the school and the environment they are in. Is that good for them? In some cases, it works, if the father is living across the street. However, it does not work in many cases. It is a horrendous problem for judges. We would like to come to grips with it.

Those of you who might think that judges are biased in favour of women are wrong. We look for the case where we could finally give custody to a father so we can belie this situation that judges are biased in favour of the mothers. They are not. What happens is that when you weigh the situation, the mother almost always comes out on top because she has the better facilities. That is why she is getting custody. It is not because there is a bias. Where we can give custody to the father, you bet we are doing it. It is a huge problem. You cannot link child support to access.

Fathers who are complaining about being deprived of access have a great complaint. They do not even say, "Let me withhold payments from the mother and she will shape up in a big hurry." They do not say that, but that is what they mean. It probably would work; but what are the children supposed to live on for the month that there is no access payment? Who will pay the rent? It is a very complicated problem.

I know you have heard a lot about access. It is a serious problem. Judges are having a lot of difficulty with it. I do not think we can deal with it by legislation.

Senator Bosa: I wish Senator Cools had been here when you talked about judges giving custody to fathers.

Mr. Halvorson: I was only saying that there is a bit of a bias in the other direction. The judges on my court are breaking their butts trying to give custody to fathers to prove it is a lie that they are biased in favour of mothers. When we weigh the facts in the cases which actually go to trial, we see that the mothers almost always come up the winners because the facts point to them being the better person to have custody in the circumstances. When we find a case in which it is close to the border, we are giving custody to the fathers just to show that we know fathers can look after children. In most cases, the evidence is just not there to support them.

Senator Cools: I am with you all the way. I am very aware and sensitive to the problems that judges face. Sometimes I do not even know how anyone can do the job. I have watched a lot of cases and I have read many judgments. I am heartened to hear what you are saying. I encourage you to press on.

Mr. Halvorson: I heard some concern about deleting from the Divorce Act the section which states that it is a joint responsibility for the parents to contribute to the support of the children. If that were left in, as a judge, I would be in a real dilemma. On the one hand, I would have the guidelines directing me to follow the guidelines. On the other hand, I would have a section in the act

Cependant, nous restons aux prises avec le même vieux problème. Vous retirez les enfants de l'école et de leur milieu. Est-ce bon pour eux? Dans certains cas, cela fonctionne, si le père vit de l'autre côté de la rue. Cependant, il n'en va pas ainsi dans beaucoup de cas. C'est un problème terrible pour les juges. Nous aimerions le résoudre.

Ceux d'entre vous qui pourraient penser que les juges prennent le parti des femmes ont tort. Nous espérons avoir à juger un cas où nous pourrions finalement confier la garde au père et faire ainsi mentir l'opinion voulant que les juges ont un parti pris favorable à l'égard des mères. Ce n'est pas le cas. Ce qui arrive c'est que lorsque nous pesons le pour et le contre, la mère l'emporte presque toujours parce qu'elle est mieux installée pour accueillir les enfants. Il ne s'agit pas de parti pris. Lorsque nous pouvons confier la garde au père, vous pouvez être sûrs que nous le faisons. C'est un énorme problème. Vous ne pouvez lier la pension alimentaire à l'accès.

Les pères qui se plaignent du fait qu'on les prive de l'accès ont un bon motif de plainte. Ils ne disent même pas: «Permettez-moi de cesser de verser la pension à la mère et elle va vite rentrer dans le rang». Ce n'est pas ce qu'ils disent, mais c'est ce qu'ils veulent dire. Cela fonctionnerait probablement. Cependant, comment les enfants vivront-ils si les versements sont suspendus pendant tout un mois? Qui paiera le loyer? C'est un problème très complexe.

Je sais que vous avez beaucoup entendu parler de l'accès. C'est un problème grave qui donne beaucoup de fil à retordre aux juges. Je ne crois pas que nous puissions régler les choses par voie législative.

Le sénateur Bosa: J'aurais aimé que le sénateur Cools soit ici lorsque vous avez parlé des juges qui confient la garde aux pères.

M. Halvorson: Je disais simplement qu'on a un peu tendance à prendre leur part. Les juges de mon tribunal se démènent pour essayer de confier la garde au père afin de prouver qu'ils n'ont aucun préjugé en faveur des mères. Lorsque nous pesons le pour et le contre dans une affaire que nous jugeons, nous constatons que les mères obtiennent presque toujours la garde parce que les faits les désignent comme étant la personne la mieux placée pour assumer cette tâche dans les circonstances. Lorsque nous trouvons un cas limite, nous accordons la garde au père tout simplement pour montrer que nous savons que les pères peuvent s'occuper des enfants. Dans la plupart des cas, les faits ne les avantagent tout simplement pas.

Le sénateur Cools: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je connais pertinemment les problèmes avec lesquels les juges sont aux prises et j'y suis sensible. Je me demande même parfois comment quelqu'un peut faire leur travail. J'ai assisté à de nombreuses causes et j'ai lu quantité de jugements. Je suis réconfortée par ce que vous dites et je vous encourage à continuer.

M. Halvorson: J'ai entendu exprimer certaines réserves au sujet de la suppression, dans la Loi sur le divorce, de l'article où il est question de l'obligation financière commune des époux de subvenir aux besoins des enfants. Si cet article n'était pas abrogé, je serais, en tant que juge, aux prises avec un véritable dilemme. J'aurais d'une part les lignes directrices à suivre et, d'autre part,

directing me to look to the means of both parents and make them contribute according to those means. They are not compatible.

Senator Jessiman: They could be.

Mr. Halvorson: If the only problem is that you think there should be a statement in the legislation that says both parents are responsible for the support of the children, then I agree with that. That is no problem. That is an apple pie statement with which no one would disagree. There could be a section which states that parents have the joint obligation to provide support for their children. The removal of the section goes far beyond that. It is to address the conflict that would exist if the section is left in as it is today.

I heard some statements to the effect that there is not in the guidelines the income of the custodial parent. You must look at the income of the non-custodial parent alone. I had a lot of trouble with that. The first time I read the position of the committee in 1995 I did not understand what it meant. I had to go over it again and again. Finally, it was explained to me and I began to accept the rationale of it. When you look at the examples you were given the other day by someone who knows more about this than me, I think it becomes a lot clearer. It does not make any difference anyway. If you were to use both sets of incomes, you would come up with about the same amount of money.

In any event, the thrust of the whole point is that guidelines are important. What set of guidelines or how you refine them is, perhaps, of lesser importance today.

There was some concern about the wording "in a substantially equal way" in the potential guidelines. There was talk to the effect that if there were shared custody and that phrase were used, then we should calculate the child support differently and not look at the guidelines. That is the theory behind it. There was a problem as to whether that means 50-50 or 60-40. What does it really mean? I rather liked the phrase "substantially equal." Before I heard all the problems about it, I thought that as a judge I would look at the words "substantially equal" and say, "What is happening here?" It is not just a time element. It is not necessarily conclusive that it is 50-50, 40-60 or whatever. It includes a lot of other things. It includes how you spend your time. Perhaps the father has the children 40 per cent of the time but does not do anything with them except take them to the movies. The mother, perhaps, spends 60 per cent of her time driving them all over the place, such as to music lessons, swimming and hockey. It is not just a time element; it is what you do with the time.

If I were weighing the phrase "substantially equal way," I would look at all those things, not just time. I would not get too hung up on 50-50, 40-60 or whatever.

un article de la loi qui me dit que je dois tenir compte des moyens des deux parents et leur demander de faire leur part en fonction de ces derniers. Les deux textes ne sont pas compatibles.

Le sénateur Jessiman: Ils pourraient l'être.

M. Halvorson: Si le seul problème qui se pose c'est que vous pensez que l'on devrait préciser dans la loi que les deux parents doivent conjointement subvenir aux besoins des enfants, alors je suis d'accord avec cela. Cela ne pose pas de problème. C'est une déclaration incontestable que tout le monde accepterait. La loi pourrait comporter un article disposant que les parents ont l'obligation financière commune de subvenir aux besoins de leurs enfants. La suppression de l'article va beaucoup plus loin que cela. Il s'agit de régler le problème qui se poserait si l'article reste dans sa forme actuelle.

Certains témoins ont parlé du fait qu'il n'est pas question dans les lignes directrices du revenu du parent ayant la garde. Vous devez considérer seulement le revenu du conjoint n'ayant pas la garde. Cela m'a causé beaucoup de problèmes. La première fois que j'ai lu la position du comité en 1995, je n'ai pas compris ce que cela voulait dire. J'ai dû m'y reprendre à plusieurs fois. Enfin, quelqu'un m'a expliqué ce dont il s'agissait et j'ai commencé à en accepter le principe. Lorsque vous considérez les exemples que vous a donnés l'autre jour un témoin qui en sait plus que moi sur le sujet, je crois que les choses s'éclaircissent. Cela ne fait aucune différence de toute manière. Si vous deviez utiliser les deux revenus, vous obtiendriez à peu près le même montant d'argent.

Quoi qu'il en soit, il importe de reconnaître que des lignes directrices sont importantes. Quelles devraient être ces lignes directrices et quelle devrait en être la teneur sont des aspects qui comptent peut-être un peu moins aujourd'hui.

Des réserves ont été exprimées au sujet de l'expression «en proportion sensiblement égale» utilisée dans les lignes directrices proposées. Certains ont dit que s'il y avait garde partagée et que cette expression était utilisée, il faudrait alors calculer différemment la pension alimentaire pour enfants et ne pas tenir compte des lignes directrices. Telle est la théorie. On se demandait si cela signifie 50-50 ou 60-40. Qu'est-ce que cela veut vraiment dire? Je préférerais de loin l'expression «de façon sensiblement égale». Avant d'entendre tous les problèmes qui se posent au sujet de cette expression, j'avais cru que j'essaierais, en tant que juge, d'en saisir le sens. Il ne s'agit pas d'une simple question de temps. On n'en conclut pas nécessairement qu'il s'agit de 50-50, de 40-60 ou que sais-je encore. Beaucoup d'autres éléments entrent en ligne de compte, y compris la façon dont vous passez votre temps. Le père a peut-être les enfants 40 p. 100 du temps mais il ne fait rien avec eux si ce n'est les emmener au cinéma. La mère passe peut-être 60 p. 100 de son temps à les conduire d'un endroit à l'autre comme à des cours de musique, à la piscine et au hockey. Il ne s'agit pas seulement d'une question de temps mais aussi de l'utilisation qu'on en fait.

Si je devais interpréter l'expression «en proportion sensiblement égale» je tiendrais compte de tous ces facteurs et pas seulement du temps. Je ne m'en tiendrais pas à 50-50, à 40-60 ou que sais-je encore.

Senator Jessiman: If the father were the non-custodial parent and he was spending his 40 per cent of the time doing all the things you were suggesting the mother did, would you think they were substantially equal?

Mr. Halvorson: That sure looks like substantially equal to me. That is the way I look at it.

Senator Jessiman: It is too bad you are retired because I would like to see whether that could be binding on judges of equal or lesser stature.

Mr. Halvorson: I do not think I reflect a thinking that is much different from that of my colleagues. I know basically how my colleagues deal with these things.

Senator Jessiman: I hope you are right.

Mr. Halvorson: I heard some mention about judicial independence and interfering with the discretion of judges to set the amount of child support. We must always keep in mind that judicial independence is not for the protection of judges; it is for the protection of litigants. It is to ensure that judges are not leaned on by someone and therefore prejudice litigants. If guidelines are imposed on judges, I see that as a benefit for litigants, not an interference with the independence of judges.

With regard to seizing the assets of the father, there is a hang-up about passports and that sort of thing, and I can understand why. We have a lot of trouble with self-employed fathers. You cannot get at them. They can fix their affairs so that you cannot do anything about it. We have to be able to take their drivers' licences away and that sort of thing in order to really make it pinch, because we cannot get money from them. You just cannot do it. There have to be devices to get at these guys. As a last resort, I think you must have other measures, otherwise you will never get at them.

With regard to meeting time frames, it could be a disaster if the income tax amendments go through and institute a tax neutral position with child support and there are no guidelines to fall back on. Thousands of existing support orders will come before the courts when tax neutrality comes in. They will qualify to be revisited because the amount should be different now that there is no tax implication.

When I was still on the bench, we discussed how we would handle the thousands of applications that would come before us. I was lobbying for an administrative process whereby a lawyer or a retired judge would deal with them all by simply looking at what the husband is now earning and applying the guidelines. That is an easy exercise which could be done administratively. However, it cannot be done administratively if there are no guidelines, because in that case the only thing you have to fall back on is means and needs, and only judges can do that because one must begin weighing evidence. It will be a disaster. There will be thousands of these cases, and I do not know how the courts will handle them.

Le sénateur Jessiman: Si le père était le conjoint n'ayant pas la garde et qu'il passait 40 p. 100 de son temps à faire tout ce que vous avez laissé entendre que la mère accomplissait, estimeriez-vous qu'ils se partagent la garde en proportion sensiblement égale?

M. Halvorson: Cela me semble à coup sûr un partage en proportion sensiblement égale. C'est ainsi que je vois les choses.

Le sénateur Jessiman: C'est dommage que vous soyez à la retraite parce que je serais curieux de voir si les juges en général agissent de la même façon.

M. Halvorson: Je ne crois pas que mon jugement diffère de celui de mes collègues. Je sais dans l'ensemble comment ils règlent ces questions.

Le sénateur Jessiman: J'espère que vous avez raison.

M. Halvorson: On a fait allusion à l'indépendance judiciaire et à l'ingérence auprès des juges chargés de fixer les montants des ordonnances alimentaires. Il ne faut jamais oublier que l'indépendance judiciaire ne vise pas à protéger les juges, mais bien les parties au litige. Elle doit garantir que les juges ne font pas l'objet de pressions de qui que ce soit, ce qui pourrait porter atteinte à des parties au litige. Je considère le fait d'imposer aux juges des lignes directrices comme un avantage pour les parties, et non comme un obstacle à l'indépendance des juges.

Pour ce qui est de saisir les biens des pères, certains s'opposent notamment à la saisie de passeports et je peux le comprendre. Les pères qui travaillent à leur compte causent beaucoup de difficultés. On ne peut les toucher. Ils s'organisent parfois de telle manière qu'on ne peut s'en prendre à eux. On devrait pouvoir leur retirer leur permis de conduire, par exemple, afin de les pénaliser autrement, étant donné qu'il est impossible de leur soutirer un cent. Cela est tout simplement impossible, mais il doit y avoir des recours quelconques contre ces gens. Au bout du compte, il doit y avoir d'autres mesures, sans quoi ils s'en sortent toujours impunément.

Quant au respect des délais, ce serait désastreux si l'on adoptait les modifications aux règles fiscales de façon à assurer la neutralité du traitement fiscal des ordonnances alimentaires sans qu'il y ait de lignes directrices sur lesquelles se reporter. Des milliers d'ordonnances alimentaires devraient être revues par les tribunaux, si la neutralité du traitement fiscal était établie. Elles devraient être réexaminées, parce que les montants seraient différents s'il n'y avait pas de répercussions fiscales.

À l'époque où je siégeais encore, nous nous étions demandé comment nous traiterions les milliers de demandes qui nous seraient présentées. Je préconisais un processus administratif où un avocat ou un juge à la retraite les traiterait toutes en tenant compte du salaire actuel du mari et en appliquant les lignes directrices. Ce serait une tâche administrative simple. Cependant, cette tâche est impossible en l'absence de lignes directrices, parce que, dans ce cas, on ne peut qu'analyser les ressources et les besoins, et seuls les juges peuvent faire cette analyse en tenant compte des éléments de preuve. Ce serait désastreux. Des milliers de cas de ce genre seraient soumis aux tribunaux et j'ignore comment les tribunaux pourraient s'y prendre.

I leave that for your consideration as the way I see it. Others will see it differently.

The Chair: You may have a very big job when you get back to Saskatchewan.

Mr. Halvorson: I would like to assist you, if I could, by answering any questions. I am not an expert in this field. I simply have some opinions.

Senator Losier-Cool: I would like to hear more about the responsibility for children at university. Statistics show that a very small percentage of single-parent students can attend university. The Senate Subcommittee on Post-Secondary Education heard from many associations representing university students. One of their major recommendations was that they want the federal government to give special help to single-parent students.

You have put it so clearly. I am not a lawyer; I am a teacher. I find means and needs, to use your words, a possible solution to that problem. I would like you to convince me of that.

Mr. Halvorson: I was offended by the way judges made the law. Parliament never said in the Divorce Act that parents had to assist in financing post-secondary education. Judges read that into the act, so it became the law. That is what offended me. That is for legislators to decide, not judges, but the judges did decide. They imposed it and it became the law.

It is strange that so long as you stay with your spouse, you do not have to support your children in university, but if you separate, then legally you must. I am all for parents helping with their children's education, but I cannot see why it is compulsory only if you separate. In logic, it makes no sense to me. I am certainly not against children having an education.

Senator Losier-Cool: It is a moral responsibility.

Mr. Halvorson: It is a moral matter. How does it become a legal responsibility just because you cannot get along with your wife?

However, that is water under the bridge. That is an argument I lost a long time ago.

Senator Losier-Cool: Why is it water under the bridge?

Mr. Halvorson: That is because nearly all the provinces now have legislation making parents responsible to contribute to the university education of their children. It is the domain of the provinces, and many of the support applications come under provincial jurisdiction. Therefore, it will happen anyway under provincial law. Lawyers will simply apply under the provincial act in order to get child support for university kids if they cannot get it under the federal law.

Je vous invite à tenir compte de mon point de vue. D'autres voient sûrement la question différemment.

La présidente: Vous aurez peut-être une tâche très lourde à accomplir quand vous rentrerez en Saskatchewan.

M. Halvorson: Je suis à votre disposition, si vous avez des questions. Je ne suis pas un spécialiste du domaine, mais j'ai quelques idées sur le sujet.

Le sénateur Losier-Cool: Je voudrais en entendre davantage sur la responsabilité à l'égard des enfants qui fréquentent l'université. Les statistiques montrent qu'un très faible pourcentage d'étudiants viennent de familles monoparentales. Le sous-comité sénatorial sur l'enseignement postsecondaire a entendu les représentants de nombreuses associations d'étudiants. Selon une des principales recommandations, le gouvernement fédéral devrait verser une aide spéciale à ces étudiants.

Vous avez été très clair à cet égard. Je ne suis pas avocate, mais enseignante. L'analyse des ressources et des besoins, pour reprendre votre terminologie, pourrait être une solution. Je vous demande simplement de me convaincre.

M. Halvorson: J'ai été offusqué par la façon dont les juges ont fait la loi. Le Parlement n'a jamais inscrit dans la Loi sur le divorce l'obligation pour les parents de contribuer au financement des études postsecondaires. Mais les juges ont interprété la loi en ce sens, de sorte qu'ils ont donné force de loi à cette obligation. Voilà ce qui m'a troublé. Ce rôle revient aux législateurs, et non aux juges, mais les juges ont tranché. Ils ont imposé cette obligation qui a maintenant force de loi.

Il est étrange que, dans la mesure où l'on reste avec son conjoint, on ne soit pas tenu de contribuer au financement des études universitaires de ses enfants, mais qu'une fois séparé, on y soit légalement obligé. Je suis entièrement d'accord pour que les parents aident à payer les études de leurs enfants, mais je ne vois pas pourquoi ils y seraient obligés seulement quand ils sont séparés. C'est insensé, d'après moi. Évidemment, cela ne veut pas dire que je m'oppose à ce que les jeunes étudient.

Le sénateur Losier-Cool: C'est une responsabilité morale.

M. Halvorson: C'est une question morale. Comment peut-on en faire une responsabilité légale du simple fait qu'un couple se sépare?

Mais c'est du passé tout cela. Il y a déjà belle lurette que mon argument a été rejeté.

Le sénateur Losier-Cool: Pourquoi dites-vous que c'est du passé?

M. Halvorson: Parce que presque toutes les provinces ont adopté des lois qui obligent les parents à contribuer au financement des études universitaires de leurs enfants. C'est un domaine de compétence provinciale et de nombreuses demandes d'ordonnances alimentaires sont du ressort des provinces. Les décisions seront donc rendues en vertu des lois provinciales. Les avocats vont simplement présenter leurs demandes aux termes des lois provinciales, s'ils ne peuvent obtenir des ordonnances alimentaires en vertu des lois fédérales pour des jeunes qui fréquentent l'université.

Senator Jessiman: Does the provincial law apply only to separated couples?

Mr. Halvorson: Yes.

Senator Forest: I want to be clear about this. I thought that is what you said before. Whether or not this goes into the new legislation does not make much difference.

Mr. Halvorson: It will not make one iota of difference. It simply brings the legislation up to date with the law, as strange as that may seem.

Senator Phillips: Did I understand you to say that we are essentially attaching provincial legislation to this act?

Mr. Halvorson: That is not quite right. This change to the federal act only brings the federal legislation in step with provincial legislation and in step with what the Supreme Court has already imposed on the Divorce Act anyway.

Senator Phillips: If a province wanted to change that, what effect would this legislation have on it?

Mr. Halvorson: It would have no effect. If a province changed its legislation, it would have no effect on the Divorce Act.

Senator Phillips: No, but would Bill C-41 have any effect on the ability of the province to change the law?

Mr. Halvorson: No. What actually happens in practice in Saskatchewan, for example, is that the wife leaves, kicks the father out, and sues for child support under the provincial legislation and under the federal legislation at the same time. She can follow both routes as far down the road as she wants. She can only get one order, in the end, but she can follow both routes as long as she wants.

She could get an order for child support under the provincial legislation covering university costs even if it was not in the federal act. It would just stop there. She can continue on and get it under the federal act even as it is today because the Supreme Court has said so.

Senator Jessiman: Are you saying every province has that?

Mr. Halvorson: No. I only know Ontario and Saskatchewan have it.

Senator Jessiman: By passing this, it will affect all. Those provinces which do not have it, by putting it in here, gives divorced couples the right that some provinces have today but not all.

Mr. Halvorson: No. A person would still sue for child support under both the provincial and federal legislation.

Senator Jessiman: If the provincial legislation does not provide for the education of a person that is no longer a minor —

Mr. Halvorson: You would have to rely on the federal legislation.

Le sénateur Jessiman: Les lois provinciales s'appliquent-elles uniquement aux couples séparés?

M. Halvorson: Oui.

Le sénateur Forest: Je voudrais une précision. Je croyais que c'était ce que vous aviez dit. Il importe peu que l'obligation soit inscrite ou non dans la nouvelle loi.

M. Halvorson: Cela ne fera pas la moindre différence, mais les textes législatifs seront conformes à la loi, aussi étrange que cela paraisse.

Le sénateur Phillips: Avez-vous bien dit qu'en fait, nous subordonnons les lois provinciales au projet de loi?

M. Halvorson: Ce n'est pas tout à fait cela. Le projet de loi modifiant la loi fédérale ne fera que rendre les textes législatifs fédéraux conformes aux lois provinciales et à l'interprétation de la Loi sur le divorce que la Cour suprême a déjà imposée.

Le sénateur Phillips: Si une province voulait modifier cela, quel serait l'effet de ce projet de loi à cet égard?

M. Halvorson: Aucun. Si une province modifiait ses textes de loi, cela n'aurait aucun effet sur la Loi sur le divorce.

Le sénateur Phillips: Non, mais est-ce que le projet de loi C-41 modifierait la capacité de la province de modifier ses textes de loi?

M. Halvorson: Non. Dans la pratique, en Saskatchewan, par exemple, l'épouse peut quitter le foyer ou en chasser le père et intenter des poursuites afin d'obtenir une pension alimentaire pour enfant, à la fois en vertu des lois provinciales et fédérales. Elle peut aller aussi loin qu'elle le veut sur les deux plans, bien qu'elle n'obtienne finalement qu'une seule ordonnance.

Elle peut obtenir une ordonnance alimentaire pour enfant aux termes d'une loi provinciale qui traite des frais universitaires, même si la loi fédérale n'en traite pas. La demande n'irait pas plus loin. Mais elle pourrait aussi aller plus loin et obtenir l'ordonnance en vertu de la loi fédérale actuelle, puisque la Cour suprême en a décidé ainsi.

Le sénateur Jessiman: Êtes-vous en train de dire que les lois de toutes les provinces prévoient cette obligation?

M. Halvorson: Non. Je sais seulement que c'est le cas en Ontario et en Saskatchewan.

Le sénateur Jessiman: Si le projet de loi était adopté, il toucherait toutes les provinces. Dans le cas des provinces qui ne prévoient pas cette obligation, le projet de loi accorderait aux couples divorcés un droit qui n'est prévu aujourd'hui que dans certaines provinces, mais pas dans toutes.

M. Halvorson: Non. Une personne pourrait toujours intenter des poursuites afin d'obtenir une ordonnance alimentaire pour enfant, à la fois aux termes des lois provinciale et fédérale.

Le sénateur Jessiman: Si les textes législatifs provinciaux ne prévoient pas l'éducation d'une personne qui n'est plus mineure...

M. Halvorson: Il faudra alors invoquer la loi fédérale.

Senator Jessiman: If the legislation in the federal Divorce Act does not provide for it and the provincial legislation does not provide for it, they cannot get it.

Mr. Halvorson: That is not quite so. If the federal legislation did not provide for it and the provincial legislation did not provide for it, one could say that. However, we must remember that the federal legislation, unamended, does provide for it only because the Supreme Court has said so.

Senator Jessiman: Can you give me the case?

Mr. Halvorson: Yes, it was a 1976 case, and Mr. Justice Laskin was involved in it. I cannot pin it down other than to say that it was 1976. It is in the Supreme Court Reports and it is in the article I wrote about this issue. This is the leading case that put us into this situation.

A Manitoba judge, to his great credit, said otherwise, and I agreed with him.

Senator Jessiman: Do you remember which judge?

Mr. Halvorson: The Court of Queen's Bench in Manitoba. In any event, he lost the war, and the Supreme Court ended up saying education is covered.

Senator Jessiman: Well, the Supreme Court can reverse itself.

Senator Cools: They change their mind from time to time.

Senator Jessiman: You know there are guidelines, as Quebec is going to have, where they do take into account both parents' incomes.

Mr. Halvorson: Yes.

Senator Jessiman: Do you think that is fairer?

Mr. Halvorson: I do not think it makes any difference.

Senator Jessiman: Let me explain to you how I think it makes a difference. The department tried to explain it to me by writing me a letter. This letter is from the Department of Justice dated December 5, 1996. It reads, in part:

The standards of living of the child and the custodial parent are inseparable because the child is residing in his or her household.

They say that if the custodial parent increases her income, then the child gets that benefit. I would agree with that. The non-custodial parent is how we determine this now because we only have one guideline, and it only applies to the non-custodial parent. He has to pay X number of dollars for that child. The custodial parent gets an increase and the child benefits. There is no question about that. It does not affect the husband either.

Now, if joint incomes were the case and they are both contributing, let us assume she had to pay 40 per cent and he had to pay 60 per cent. That is what they had determined. A certain amount should be paid. If she increases her income, that child receives the benefit. The husband still has to pay, which I say is unfair. However, if we increase his income, he has to pay more now. He is already paying X, but he now pays X plus whatever. It does not just go to the child; it goes to the spouse. It increases the

Le sénateur Jessiman: Si le texte de la Loi sur le divorce ne prévoit pas plus cette obligation que la loi provinciale, la personne ne pourrait obtenir l'ordonnance.

M. Halvorson: Ce n'est pas tout à fait cela. Si ni les textes législatifs de la province ni ceux du fédéral ne prévoient cette obligation, on pourrait dire cela. Mais il faut se rappeler que la loi fédérale, si elle n'est pas modifiée, ne le prévoit que parce que la Cour suprême a prescrit cette obligation.

Le sénateur Jessiman: Pouvez-vous citer un exemple?

M. Halvorson: Oui, une décision a été rendue en 1976 par le juge Laskin. Je ne peux fournir d'autres détails, mais c'était bien en 1976. La décision figure dans le recueil des arrêts de la Cour suprême et dans l'article que j'ai rédigé à ce sujet. Cette affaire est vraiment à l'origine de la situation actuelle.

Un juge du Manitoba avait rendu une décision différente, ce qui était tout à fait à son honneur, et je l'approuvais d'ailleurs.

Le sénateur Jessiman: Vous souvenez-vous de son nom?

M. Halvorson: C'est un juge de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba. De toute façon, sa décision a été renversée par la Cour suprême, qui a déclaré que l'éducation faisait partie de l'obligation.

Le sénateur Jessiman: La Cour suprême peut revenir sur sa décision.

Le sénateur Cools: Ses juges changent parfois d'idée.

Le sénateur Jessiman: Comme on le sait, il existe des lignes directrices, comme le Québec va en adopter, voulant que le revenu des deux parents entre en ligne de compte.

M. Halvorson: Oui.

Le sénateur Jessiman: Est-ce plus équitable?

M. Halvorson: À mon avis, cela ne fait aucune différence.

Le sénateur Jessiman: Permettez-moi d'expliquer la différence que j'y vois. J'ai reçu ces explications du ministère, dans une lettre datée du 5 décembre dernier, dans laquelle il est écrit:

Le niveau de vie de l'enfant et celui du parent qui en a la garde sont inséparables, puisque l'enfant habite avec le parent.

Selon le ministère, si le revenu du parent qui a la garde augmente, l'enfant en bénéficie. Je suis porté à le croire. Pour l'instant, on tient compte du parent qui n'a pas la garde, parce que la seule ligne directrice qui existe s'applique uniquement à ce dernier. Ce parent doit verser un montant pour l'enfant. Le parent qui a la garde obtient alors une hausse de revenu et l'enfant en profite. C'est bien évident. Cela ne touche pas le mari non plus.

Maintenant, si l'on tient compte des revenus des deux parents, disons qu'ils contribuent dans une proportion de 40 p. 100 pour la mère et de 60 p. 100 pour le père. Voilà ce qui avait été décidé. Un certain montant devait être versé. Si le revenu de la mère augmente, l'enfant en bénéficie. Le mari doit toujours payer et c'est injuste, d'après moi. Toutefois, si le revenu de celui-ci augmente, il doit payer davantage. Il payait x dollars, mais maintenant, il doit payer plus. Ce n'est pas seulement l'enfant qui

standard of living of both, and that is not the intention. This intention is that it is just for the child. That is where they miss out.

Mr. Halvorson: I understand what you are saying, and I do not disagree with you. I am not here to beat the drum for the feds. I am here beating the drum for me because I feel strongly, after so much experience on this issue, that we must do something about the disparity which arises.

Senator Jessiman: I agree.

Mr. Halvorson: Whether the guidelines take this form or that form, I do not think is important. However, I support the approach that the federal government has taken. It is the right way. The difference between doing it the way you are suggesting and the Quebec way is not worth the candle at the end of the day. I do not think the difference is significant. I cannot disagree with you, senator. Your argument is as good as mine.

Senator Jessiman: One of the previous witnesses quoted an article. He was talking now about the feds doing just the non-custodial parent paying. However, he is saying now that there are good policy and psychological reasons for utilizing a model which takes account of both parents' incomes and household size. Quebec is developing a good one.

I have another, separate point. It might have been fairer, as far as income tax is concerned, that they left those who were already divorced and who had received orders paying a certain amount, whatever the amount might be. They are getting relief from income tax, and the wife has to take it into her income, certainly in the latter years.

When did you retire, sir?

Mr. Halvorson: Last year.

Senator Jessiman: From what I understand, the judges were kind of grossing up income and taking income tax into account.

Mr. Halvorson: We are supposed to.

Senator Jessiman: In the latter years, lawyers were certainly cognizant of it.

Mr. Halvorson: They were getting better at it.

Senator Jessiman: It might have been fairer, as far as income tax is concerned, that they left those who were already divorced and had already received orders — now if the orders had to be increased, so be it — but they left them and grandfathered them. Then anyone else who was to divorce or separate where there would be payments for child support, they would know in advance what their situation would be. They could have grandfathered them. What do you say to that?

Mr. Halvorson: They could have. As I understand it, the situation would be that the old orders were made, in effect, and it is only if someone triggers the change.

Senator Jessiman: You can be sure that someone will trigger it if it is to their financial advantage.

Mr. Halvorson: I suspect that is true. Grandfathering is as good a position as others have taken.

bénéficie de la hausse, l'autre époux en profite aussi. Le niveau de vie des deux s'améliore, bien que ce ne soit pas le but visé. La hausse doit bénéficier seulement à l'enfant. Voilà le hic.

M. Halvorson: Je comprends ce que vous dites et je ne suis pas en désaccord avec vous. Je ne suis pas venu ici battre le tambour pour le fédéral. Je le fais pour moi, parce que, en raison de l'expérience que j'ai de la question, je suis fermement convaincu qu'il faut corriger l'injustice qui pointe.

Le sénateur Jessiman: J'en conviens.

M. Halvorson: À mon avis, il importe peu de savoir sous quelle forme se présentent les lignes directrices. J'appuie toutefois la démarche du gouvernement fédéral. C'est comme cela qu'il faut procéder. Après tout, la différence entre ce que vous proposez et la façon dont le Québec procède n'est pas tellement énorme. Je ne peux pas être en désaccord avec vous, sénateur. Nos arguments se valent.

Le sénateur Jessiman: Un témoin a cité un article. Il disait que le gouvernement fédéral faisait payer uniquement le parent qui n'a pas la garde. Il s'est dit d'avis qu'il y a de bonnes raisons, tant sur le plan politique que psychologique, d'utiliser un modèle qui tienne compte des revenus des deux parents et de la taille des familles. Le Québec est sur la bonne voie à cet égard.

Je voudrais faire valoir un autre argument. Il aurait peut-être été plus équitable, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, de ne rien modifier pour ceux qui sont déjà divorcés et qui sont déjà tenus de verser une pension alimentaire, peu importe le montant. Ces gens bénéficient d'un allègement fiscal et c'est la femme qui doit tenir compte de la pension dans son revenu, du moins c'est le cas depuis quelques années.

Quand avez-vous pris votre retraite, monsieur?

M. Halvorson: L'an dernier.

Le sénateur Jessiman: Sauf erreur, les juges tenaient compte du revenu brut et de l'impôt sur le revenu.

M. Halvorson: C'est ce que nous sommes censés faire.

Le sénateur Jessiman: Les avocats le savent depuis quelques années.

M. Halvorson: Ils en tiennent compte de mieux en mieux.

Le sénateur Jessiman: Il aurait peut-être été plus équitable, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, de ne rien modifier dans le cas de ceux qui sont déjà divorcés et qui sont déjà tenus de verser une pension alimentaire — si les montants devaient augmenter, d'accord —, autrement dit de maintenir telles quelles les ordonnances. Désormais, les parties à un divorce ou une séparation impliquant une pension alimentaire pour enfant sauraient d'avance la situation qui les attend. On aurait pu prévoir une disposition d'antériorité. Qu'en pensez-vous?

M. Halvorson: On aurait pu le faire. Si je comprends bien, les vieilles ordonnances auraient été maintenues jusqu'à ce que quelqu'un exige une modification.

Le sénateur Jessiman: Quelqu'un aurait sûrement exigé une modification s'il y voyait un avantage financier.

M. Halvorson: Je suppose que c'est exact. La disposition d'antériorité aurait été une solution tout aussi satisfaisante.

Senator Jessiman: I would have thought that, as a judge, you might have preferred having the guidelines and saying that if the judge, under the circumstances, thought there should be some variation — maybe 10 per cent either way — there should have been more flexibility. You are bound. Do you think you are better off not worrying about it or taking into account flexibility?

Mr. Halvorson: I think if you give the judges too much flexibility, they will destroy the guidelines. We cannot be trusted with all of this discretion. We proved it in the past by getting ourselves into this predicament. We did this.

Senator Jessiman: I know from experience in the United States that some judges just ignored the guidelines. I would have thought that judges, of all people, might want some discretion because, as you know, there are different circumstances and every case is not the same.

Mr. Halvorson: We hope that the exceptional circumstances built into the guidelines as proposed will cover most of those problems. There will always be anomalies, but most of the real problems should be picked up in the exceptions that are there.

As I read through them, I thought that those cover most of the things I can think of. We will always miss something.

Senator Jessiman: When I spoke to the Minister of Justice about this, he did not think it was a problem at all. The guidelines are notched in thousand-dollar increments. If you make \$20,000 a year, you pay so much. If you make \$20,001 a year, you pay much more than a dollar of additional support payments. They have not scaled that properly. They do not prorate it. If you make \$1 more, you may pay \$10 a month more in support payments.

Mr. Halvorson: You are probably right. I had not thought that the difference was so significant, but perhaps it is.

Senator Jessiman: I know I am right.

The Chair: Do you feel this will cause an increase in litigation?

Mr. Halvorson: Absolutely not. I have seen what happened when we applied them, somewhat clandestinely, in Saskatchewan.

The Chair: What about with the changeover after the tax change on May 1?

Mr. Halvorson: Let us call an application to the court to vary, based on the new tax rules, litigation. There will be a huge amount of litigation in that sense unless we control it at the beginning by having the guidelines in place and some sort of an administrative body to deal with them perfunctorily. I am referring to a body which can say to the parties: "Here is your old order.

Le sénateur Jessiman: J'aurais cru que, en tant que juge, vous auriez préféré avoir des lignes directrices, de sorte que, dans un tel cas, le juge qui aurait vu la nécessité d'une différence — disons de 10 p. 100 d'un côté comme de l'autre —, aurait eu une plus grande marge de manoeuvre. Vous avez les mains liées. Pensez-vous qu'il est préférable de laisser une marge de manoeuvre, oui ou non?

M. Halvorson: D'après moi, si l'on donne aux juges une trop grande marge de manoeuvre, ils détruiront les lignes directrices. On ne peut nous laisser toute cette latitude. On l'a vu par le passé, c'est ce qui nous a valu ce gâchis. Nous en sommes responsables.

Le sénateur Jessiman: Je sais d'expérience qu'aux États-Unis certains juges ont tout simplement mis de côté les lignes directrices. J'aurais pensé que les juges auraient été les premiers à vouloir une marge de manoeuvre, étant donné, comme vous le savez, qu'il n'y a jamais deux cas semblables et que les circonstances sont toujours différentes.

M. Halvorson: Nous espérons que les circonstances exceptionnelles que prévoient les lignes directrices proposées permettront de résoudre la plupart des problèmes. Il y aura toujours des anomalies, mais les exceptions qui sont prévues devraient permettre de résoudre la majorité des véritables problèmes qui pourraient se poser.

En les lisant, j'ai constaté qu'elles tenaient compte de la plupart des situations qui me venaient à l'esprit. Mais on ne pense jamais à tout.

Le sénateur Jessiman: Quand je me suis entretenu avec le ministre de la Justice de cette question, il n'y voyait aucun problème. Les lignes directrices établissent les pensions à verser selon des tranches de mille dollars de revenus. Si l'on gagne 20 000 \$ par an, on paie tant. Mais, si l'on fait 20 001 \$ par an, la pension alimentaire à verser augmente de beaucoup plus qu'un dollar. L'échelle est mal conçue. Elle ne fonctionne pas au prorata. Si l'on fait 1 \$ de plus, il se peut que l'on doive verser 10 \$ par mois de plus sous forme de pension alimentaire.

M. Halvorson: Vous avez probablement raison. Je ne pensais pas que la différence pouvait être aussi forte, mais elle l'est peut-être.

Le sénateur Jessiman: Je sais que j'ai raison.

La présidente: Pensez-vous que cela multipliera les litiges?

M. Halvorson: Pas du tout. J'ai vu ce qui s'est passé quand nous avons appliqué les lignes directrices, presque en catimini, en Saskatchewan.

La présidente: Pouvez-vous nous dire ce qui se produira après la modification du régime fiscal, le 1^{er} mai?

M. Halvorson: Appelons litiges les requêtes portées devant les tribunaux par suite de l'entrée en vigueur des nouvelles règles fiscales. Le nombre des litiges augmentera beaucoup, à moins que nous intervenions dès le départ en établissant des lignes directrices et un organisme administratif pour les traiter efficacement. Cet organisme pourrait dire aux parties: «Voici votre ancienne

Under the guidelines and the tax-neutral provision, here is your new payment. That is what you will pay.”

The Chair: How can we ensure that happens?

Mr. Halvorson: I am hopeful that the \$50 million the federal government has earmarked to implement the new system will be used, at least in some measure, to hire people to do that sort of thing so it does not have to come before the courts. It is more complicated than that, but before I left, I was advocating that some of the \$50 million be used to hire people to handle the routine alterations that will be made because of the income-tax-neutral provision.

The Chair: The costs would not be borne by the individual.

Mr. Halvorson: I hope that people will come in without lawyers and that it will just be a matter of arithmetic. Some cases will not happen that way. The father will say that under the guidelines and by the calculations he is obliged to pay only \$300 now instead of \$400, and the mother will say that may be so, but she needs more money because of special circumstances.

The Chair: However, for those at the bottom of the economic scale, the less fortunate who already have an agreement, this could help them by not having to go through a lawyer and having to pay a lot of fees.

Mr. Halvorson: I hope the vast majority will be handled in that fashion so they do not have to go to court. Those cases can be handled in some kind of administrative way, but I have not entirely thought that through yet.

Senator Jessiman: However, the \$50 million is not for litigants; it is money for the provinces to set up certain administrative tribunals to help do this. If people wish to be represented and do not feel competent to do it themselves, they will engage lawyers and it will cost them money.

Mr. Halvorson: That is my understanding.

Senator Cools: Why are lawyers so costly?

The Chair: Can we put a lid on that cost?

Senator Cools: I watch some of these people operate and charge \$250 an hour or \$300 an hour. They will send you a bill for \$10,000 without thinking. I could not charge anyone \$300 an hour for my time.

Mr. Halvorson: I have not seen any bills as low as \$10,000 for a long time.

Senator Cools: Why is it so costly? Will anyone look at that issue one day?

Mr. Halvorson: I do not know. Lawyers have high overheads, and I can appreciate that. I do not want to get into this.

ordonnance. En vertu des lignes directrices et de la disposition prévoyant la neutralité du traitement fiscal, voici le montant que vous verserez désormais».

La présidente: Comment pouvons-nous garantir que c'est ce qui se passera?

M. Halvorson: J'espère que le montant de 50 millions de dollars que le gouvernement a prévu pour mettre en oeuvre le nouveau système sera utilisé, du moins dans une certaine mesure, pour engager des gens afin d'accomplir cette tâche et éviter le recours devant les tribunaux. La tâche est plus compliquée que cela, mais, avant de prendre ma retraite, j'avais recommandé que les 50 millions de dollars servent à engager des personnes qui effectueraient les modifications ordinaires qu'entraînerait la disposition sur la neutralité du traitement aux fins de l'impôt sur le revenu.

La présidente: Les parties impliquées n'auront donc pas à en assumer les coûts.

M. Halvorson: J'espère qu'elles n'auront pas à recourir à des avocats et que de simples calculs feront l'affaire. Dans certains cas, ce sera différent. Le père dira que, en vertu des lignes directrices et des calculs, il n'a désormais qu'à payer 300 \$ au lieu de 400 \$, et la mère répliquera que c'est peut-être le cas, mais qu'elle a besoin d'un montant plus élevé à cause de circonstances spéciales.

La présidente: Pourtant ceux qui sont au bas de l'échelle, les moins nantis qui ont déjà une entente seront soulagés de ne pas avoir à recourir à un avocat et à acquitter des frais élevés.

M. Halvorson: J'espère qu'on pourra régler la grande majorité des cas de manière à éviter le recours aux tribunaux. Dans ces cas, une solution administrative sera possible, mais je n'ai pas vraiment réfléchi à cette question.

Le sénateur Jessiman: Les 50 millions de dollars ne sont pas destinés aux parties au litige, mais bien aux provinces, qui devront établir des tribunaux administratifs afin d'aider à faire face à la situation. Si des parties veulent être représentées parce qu'elles ne se considèrent pas en mesure de faire valoir leur cause, elles auront recours à des avocats et devront en assumer les frais.

M. Halvorson: C'est mon avis.

Le sénateur Cools: Pourquoi les services des avocats coûtent-ils si cher?

La présidente: Pourrait-on plafonner les frais?

Le sénateur Cools: J'ai vu comment les avocats procèdent; ils demandent 250 ou 300 \$ l'heure. Ils peuvent facturer 10 000 \$ sans même y penser. Il ne me viendrait jamais à l'idée d'exiger 300 \$ l'heure pour mon temps.

M. Halvorson: Je n'ai pas vu de facture de seulement 10 000 \$ depuis bien longtemps.

Le sénateur Cools: Pourquoi cela coûte-t-il si cher? Est-ce qu'on examinera cette question un jour?

M. Halvorson: Je l'ignore. Les avocats ont des frais généraux élevés, je le reconnais. Je ne veux pas m'arrêter là-dessus.

Senator Cools: My next question deals with the issue of access. I would like to come back to what the Ontario Attorney General, Mr. Harnick, had to say in basically confessing his own impotence in not being able to do anything.

The Chair: The witness spoke to access but you were not here.

Senator Cools: What can this bill do to address issues of access?

Mr. Halvorson: It cannot do anything unless you want to make it the law, perhaps, that if you frustrate access, child support can be withheld from you. That would be very effective, but it has the downside that you are well aware of, which makes it pretty much unmanageable.

While you were out, I mentioned that, for example, Saskatchewan has set out a lot of things we can do to obstreperous mothers. There were things we have always been able to do but have not done in the past. When you see it written right into the legislation, it gives you more confidence. Judges are timid about throwing mothers in jail. Judges are timid about taking custody away from the mother and giving it to the father and saying, "How would you like to see how it works the other way around now?"

Senator Cools: Why are they so timid about that?

Mr. Halvorson: I think primarily because it does not appear to be in the best interests of the children.

Senator Cools: On what grounds?

Mr. Halvorson: Is it really so easy to take the children away and give them to the father? If he lives across the street and he is a good father, it is not a problem, but if he lives in another town or another province, it is difficult. The kids are uprooted and have to deal with a new family, new friends, a new school and a new daycare.

Senator Cools: I see cases daily where one of the parents has custody and moves to Australia or San Francisco or far away. Obviously it does not matter then that the children are taken away.

Mr. Halvorson: You are right; it happens.

Senator Cools: It is happening quite frequently. I am pleased to hear you speak of the timidity of judges and to get some admission of it on the floor because I have a lot of friends who are judges and ex-judges, and they tell me the same things. In some instances it is not timidity; in some instances it is downright fear.

Mr. Halvorson: I disagree with you. There are many cases where I would have liked to have said to the woman, "If this happens again, you are getting 30 days in jail, and I am going to reserve this file to myself to see that it happens." However, then I have to say to myself what will I do with the kids in the meantime? Perhaps dad can look after them and perhaps he cannot.

Senator Cools: You are taking the example to the extreme. What I am saying is that that person should be made to understand the frustration and the displeasure of the court. Whether one goes to a totally punitive or totally criminal sanction is another issue. I

Le sénateur Cools: Ma prochaine question porte sur l'accès. Permettez-moi de revenir sur ce que le procureur général de l'Ontario, M. Harnick, avait à dire quand il a, en fait, admis son impuissance face à cette question.

La présidente: Le témoin a parlé de l'accès, mais vous n'étiez pas là à ce moment.

Le sénateur Cools: Qu'est-ce que le projet de loi peut faire à l'égard des problèmes d'accès?

M. Halvorson: Il ne peut rien faire à moins que vous inscriviez dans la loi que, dans un cas où l'accès à l'enfant est refusé, l'ordonnance alimentaire sera retirée. Une telle mesure serait très efficace, mais très difficile à appliquer, comme on s'en doute.

Pendant votre absence, j'ai mentionné qu'en Saskatchewan, par exemple, on avait prévu toutes sortes de mesures contre les mères récalcitrantes. Nous avons toujours eu des recours à notre disposition, mais nous avons évité de les prendre dans le passé. Quand de telles mesures sont inscrites dans la loi, on hésite moins à les prendre. Les juges n'osent pas incarcérer une mère. Ils n'osent pas retirer la garde à la mère pour la confier au père en disant: «Voyons maintenant si vous appréciez l'autre bout du bâton».

Le sénateur Cools: Pourquoi hésitent-ils autant?

M. Halvorson: Je pense que c'est avant tout parce que cela ne semble pas être dans l'intérêt de l'enfant.

Le sénateur Cools: Pour quelles raisons?

M. Halvorson: En fait, est-ce si facile de retirer la garde d'un enfant pour la confier au père? S'il habite de l'autre côté de la rue et s'il est un bon père, il n'y a pas de problème, mais s'il habite dans une autre ville ou une autre province, c'est difficile. L'enfant se trouve alors déraciné et il doit composer avec une nouvelle famille, de nouveaux amis, une nouvelle école ou une nouvelle garderie.

Le sénateur Cools: Je vois constamment des cas où le parent qui a la garde déménage en Australie ou à San Francisco, par exemple. De toute évidence, le départ de l'enfant ne change rien.

M. Halvorson: Vous avez raison; cela se produit.

Le sénateur Cools: C'est très fréquent. Je suis heureuse que vous parliez des hésitations des juges et que vous admettiez cela ici, parce que j'ai plusieurs amis qui sont juges ou qui l'ont été et ils me disent la même chose. Dans certains cas, ce n'est pas de l'hésitation, mais carrément de la crainte.

M. Halvorson: Je ne suis pas d'accord avec vous. Dans bien des cas, j'aurais voulu dire à la mère: «Si cela se produit de nouveau, vous passerez 30 jours en prison et, pour plus de certitude, je garde le dossier afin de vérifier». Cependant, je dois alors me demander ce qui arrivera aux enfants pendant l'absence de la mère. Le père n'est pas toujours en mesure de s'en occuper.

Le sénateur Cools: Vous poussez à l'extrême. Moi, je dis qu'il faudrait faire comprendre à la personne la frustration et le mécontentement du tribunal. Qu'on impose un châtiment sévère ou une peine au criminel, c'est autre chose. À cet égard, j'ai eu

have read dozens and dozens of cases about this, and you can actually see the judges going around and around trying to find every single word to admonish wrongdoing. No one wants vengeance. It is undesirable under any conditions.

Mr. Halvorson: What we could do easily and what we do not do — I did not do it, and I am as guilty as any of them — is take the children away from the obstreperous mother who would not allow access to the father and say: "Now you will be the access parent, and he will be the custodial parent; let us see how you like it and see how it works." It is not that easy.

Senator Cools: It is a very difficult situation. There are cases that I worked on years ago, and then, as those people grow through time and let go of some of the bitterness, I have seen many tears spilled literally as they begin to understand the consequences of their actions.

I will give you an example. A couple of weeks ago I attended a meeting in Winnipeg. There is a particular women's shelter which hands out a lot of very ugly advice. One particular woman took that advice, told lies, got the guy arrested, and now some years later is trying to figure out how she can repair that damage. Somehow or other we have to deal with the fact that these people are in pain and feel betrayed. They feel the other one has let them down. I have counselled many of these couples. It is very important that those of us who have authority, whether judicial or legislative, stay on firm and moral ground because they sometimes abandon the moral ground. It is very important for us to give those boundaries back to them.

You may not know me, but I used to run shelters for battered women. We had policies in our agency that when those husbands wanted to talk, we talked to them. I used to encourage my staff to sit between those men and women and talk to them. We were in a minority.

Mr. Halvorson: I agree with those who say that you cannot legislate this. It must be taught to people in a framework outside the court.

We pre-try all cases in Saskatchewan. You cannot have a trial unless you have a pre-trial conference. The judge sits down and he knocks heads. He tries to explain to the mother who has been withholding access that this is not your right. Your children have a right to access to their father. It has nothing much to do with you. You have a new husband and you would like to have a new little family and exclude the father, but that is not the way it is. You must get that out of your mind because when your child is 15 years ago old, she may come back and hate you for having been deprived of her real father. Sometimes that has more of an impact than trying to force something on them. This is something that you cannot legislate.

Senator Cools: I agree. I understand the problems in legislation. When you and other judges gather in your annual meetings or conferences, do you sometimes put this sort of thing forward for open discussion?

connaissance de plusieurs douzaines de cas où le juge a bien pesé tous ses mots pour dénoncer clairement la faute. Il n'est pas question de vengeance. Ce n'est jamais souhaitable, peu importe les circonstances.

M. Halvorson: Ce que nous pourrions facilement faire, mais que nous ne faisons pas — je ne l'ai pas fait et je suis aussi coupable que les autres juges —, c'est de retirer la garde de l'enfant à la mère récalcitrante qui interdit l'accès au père et de lui dire: «Désormais, vous êtes le parent qui a l'accès et c'est le père à la garde; voyons comment vous trouverez cela et voyons comment cela se passera». Ce n'est pas aussi facile que ça.

Le sénateur Cools: C'est une situation très difficile. Dans certains cas dont je me suis occupée il y a plusieurs années, j'ai constaté qu'à mesure que les gens vieillissent et deviennent moins amers, ils versent littéralement des larmes quand ils commencent à se rendre compte des répercussions de leur comportement.

Permettez-moi de vous citer un exemple. Il y a une quinzaine de jours, j'ai assisté à une réunion, à Winnipeg. Il existe là-bas un refuge pour femmes qui distribue une multitude de bien mauvais conseils. Suivant ces conseils, une femme a menti et fait arrêter le père. Maintenant que les années ont passé, elle cherche à réparer le tort qu'elle a fait. D'une façon ou d'une autre, il faut se rendre compte que ces gens souffrent et se sentent trahis. Ils ont l'impression d'avoir été abandonnés. J'ai conseillé de nombreux couples aux prises avec de telles difficultés. Il est très important que ceux d'entre nous qui exercent un pouvoir, qu'il soit judiciaire ou législatif, restent sur un terrain ferme et moralement correct, parce que ces gens ne jouent pas toujours sur ce terrain. Il est très important que nous leur en rappelions les limites.

Vous ne me connaissez peut-être pas, mais j'ai déjà dirigé des refuges pour femmes battues. Selon les politiques de notre organisme, nous acceptons les demandes des époux qui voulaient parler. J'invitais les membres de mon personnel à s'asseoir avec ces hommes et ces femmes, et à discuter ensemble. Nous formions une minorité.

M. Halvorson: Je suis d'accord avec ceux qui disent qu'il est impossible de légiférer là-dessus. Il doit y avoir une structure à l'extérieur des tribunaux pour que ces gens se parlent.

En Saskatchewan, une rencontre préalable à l'instruction est prévue pour toutes les causes. C'est obligatoire. Le juge raisonne alors les parties. Il tente d'expliquer à la mère qui refuse l'accès qu'elle n'a pas le droit d'agir ainsi. L'enfant a un droit d'accès au père. Ce droit a peu à voir avec la mère. Cette dernière a peut-être un autre conjoint avec qui elle veut former une nouvelle famille qui exclut le père, mais la réalité est différente. Elle doit mettre ses rêves de côté, parce que l'enfant de 15 ans pourrait lui en vouloir plus tard de l'avoir privé de son vrai père. Cette explication est parfois plus efficace que les obligations que l'on impose. Mais on ne peut l'inscrire dans la loi.

Le sénateur Cools: J'en conviens. Je comprends les problèmes concernant la loi. Quand vous rencontrez d'autres juges, au cours d'assemblées annuelles ou de conférences, est-ce que de telles questions font l'objet de discussions libres?

I have discussed this subject matter with many people, and they have all confessed their enormous frustrations to me.

Mr. Halvorson: Judges discuss this all the time amongst themselves. It is usually on this basis of asking for help with a case where one party will not abide by the order and will not allow the other parent to see the children, and there is no excuse for it. What can be done? That comes up all the time.

Senator Cools: As parliamentarians, what can we do to open up this phenomenon of discussion that you are talking about?

Mr. Halvorson: We must find the money to have counselling available for these people.

The Chair: Mediation came up several times.

Senator Cools: I thank you for your candour. It is one thing to see this bill on a piece of paper; it is another thing to see it in action out there on the ground.

The Chair: Thank you. Your experience has made your testimony very beneficial.

I have a three-page brief from Mark Raizenne who has been attending our hearings all day. This brief will be distributed.

The committee adjourned.

Pour ma part, j'ai discuté de la question avec bien des gens, qui m'ont tous avoué leur énorme frustration.

M. Halvorson: Les juges en discutent constamment entre eux. En général, ils veulent surtout de l'aide pour régler une affaire où un parent ne respecte pas l'ordonnance et interdit à l'autre parent l'accès aux enfants, ce qui est inexcusable. Que faut-il faire? La question revient tout le temps.

Le sénateur Cools: À titre de parlementaires, que pouvons-nous faire pour ouvrir la discussion?

M. Halvorson: Il faut trouver des fonds afin d'offrir des services de counseling aux parents.

La présidente: La médiation a été proposée plusieurs fois.

Le sénateur Cools: Je vous remercie pour votre franchise. C'est une chose de regarder le projet de loi, mais c'en est une autre que de penser à ce qu'il fera en pratique.

La présidente: Merci. Grâce à votre expérience, vous avez présenté un témoignage très précieux.

J'ai un mémoire de trois pages de Mark Raizenne, qui a assisté à nos audiences pendant toute la journée. Des exemplaires de ce mémoire seront distribués.

La séance est levée.

From Queen's University:

Professor Nicholas Bala, Faculty of Law.

The Hon. Ken R. Halvorson, Retired Queen's Bench Justice

De l'Université Queen's:

M. Nicholas Bala, professeur, faculté de droit.

L'honorable Ken R. Halvorson, juge à la retraite de la Cour du
Banc de la Reine



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Saskatchewan Department of Justice:

Betty Ann Pottruff, Q.C., Co-Chair of Federal-Provincial Task
Force on Implementing Guidelines.

From Revenue Canada:

Denis Lefebvre, Assistant Deputy Minister, Policy and
Legislation Branch.

From the Ottawa Association of Family Mediators:

Connie Renshaw, Family Mediator.

From the Catholic Women's League of Canada:

Jakki Jeffs, President, Hamilton Diocesan Centre.

From the Canadian Bar Association:

Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental
Affairs;

Miriam Grassby, Chair, Committee on Child Support
Guidelines;

Steven Andrew, Past-Chair, National Family Law Section.

*From the Department of Foreign Affairs and International
Trade:*

Jocelyn Francoeur, Director, Security, Policy and Entitlement,
Passport Office;

Evans Gérard, Legal Counsel.

Du ministère de la Justice de la Saskatchewan:

Betty Ann Pottruff, c.r., coprésidente du groupe de travail
fédéral-provincial sur la mise en oeuvre des lignes
directrices.

De Revenu Canada:

Denis Lefebvre, sous-ministre adjoint, Direction des
politiques et de la législation.

De l'Ottawa Association of Family Mediators:

Connie Renshaw, médiatrice familiale.

Du Catholic Women's League of Canada:

Jakki Jeffs, présidente, Hamilton Diocesan Centre.

De l'Association du Barreau canadien:

Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et
gouvernementales;

Miriam Grassby, présidente du Comité des lignes directrices
sur les pensions alimentaires pour enfants;

Steven Andrew, président sortant de la Section nationale du
droit de la famille.

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international:*

Jocelyn Francoeur, directeur, Direction de la sécurité et
opérations à l'étranger, Bureau des passeports;

Evans Gérard, conseiller juridique.

(continued on previous page)

(suite à la page précédente)



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Social Affairs, Science and Technology

Affaires sociales, des sciences et de la technologie

Chair:
The Honourable MABEL M. DeWARE

Présidente:
L'honorable MABEL M. DeWARE

Wednesday, January 29, 1997

Le mercredi 29 janvier 1997

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Ninth and tenth and meetings on:

Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act,
the Family Orders and Agreements Enforcement
Assistance Act, the Garnishment, Attachment and
Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act.

Neuvième et dixième réunions concernant:

Le projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur
le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des
ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur
la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la
Loi sur la marine marchande du Canada.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Mabel M. DeWare, *Chair*

The Honourable Peter Bosa, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	LeBreton
Cohen	Losier-Cool
Cools	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Maheu
Forest	Pearson
Jessiman	Phillips

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator LeBreton substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux (*January 29, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET
DE LA TECHNOLOGIE

Présidente: L'honorable Mabel M. DeWare

Vice-président: L'honorable Peter Bosa

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	LeBreton
Cohen	Losier-Cool
Cools	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Maheu
Forest	Pearson
Jessiman	Phillips

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur LeBreton substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux (*le 29 janvier 1997*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, January 29, 1997

Morning Sitting

(31)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 8:35 a.m. this day in Room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Mabel M. DeWare, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Losier-Cool, Maheu, Pearson and Phillips. (11)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Grant Purves and Kate Dunkley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Michael J. Day, Family Lawyer.

From the Royal Ottawa Hospital:

Paul Carrier, Family Counsellor.

From Carleton University:

Professor Ross Finnie, School of Public Administration.

From Fatherhood... Imagine That!:

Sean Cummings, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 28, 1996, the committee resumed consideration of Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act (for complete text of Order of Reference see proceedings of the Committee dated December 4, 1996, Issue No. 15).

Michael J. Day made an opening statement and answered questions.

At 9:38 a.m., the meeting was suspended.

At 9:42 a.m., the meeting resumed.

Paul Carrier made an opening statement and answered questions.

At 10:35 a.m., the meeting was suspended.

At 10:40 a.m., the meeting resumed.

Professor Ross Finnie made an opening statement and answered questions.

At 11:45 a.m., Sean Cummings made an opening statement and answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 29 janvier 1997

Séance du matin

(31)

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 8 h 35, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel M. DeWare (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Losier-Cool, Maheu, Pearson et Phillips. (11)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Grant Purves et Kate Dunkley, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Michael J. Day, avocat en droit de la famille.

De l'Hôpital Royal d'Ottawa:

Paul Carrier, conseiller familial.

De l'Université Carleton:

M. Ross Finnie, professeur, École d'administration publique

Du Fatherhood... Imagine That!:

Sean Cummings, président.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 novembre 1996, le comité reprend l'examen du projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité datées du 4 décembre 1996, fascicule n° 15).

Michael J. Day fait une déclaration et répond aux questions.

À 9 h 38, la séance est suspendue.

À 9 h 42, la séance reprend.

Paul Carrier fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 35, la séance est suspendue.

À 10 h 40, la séance reprend.

M. Ross Finnie fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 45, Sean Cummings fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, January 29, 1997

Afternoon Sitting

(32)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 1:35 p.m. this day in Room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Mabel M. DeWare, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, LeBreton, Losier-Cool, Lynch-Staunton (*ex officio*), Maheu, Pearson and Phillips. (13)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Grant Purves and Kate Dunkley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Support for Children—An Organization for Public Education (SCOPE):

Judy Poulin, President;

Wendy Byrne, Vice-President, Family Lawyer;

Barbara Thompson, Family Lawyer.

From the Department of Justice:

George Thompson, Deputy Minister;

Murielle Brazeau, Senior Counsel and Acting Head, Child Support Team;

Carolina Giliberti.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 28, 1996, the Committee resumed consideration of Bill C-41, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act (*for complete text of Order of Reference see proceedings of the Committee dated December 4, 1996, Issue No. 15*).

The Honourable Senator Phillips moved, That the membership of the Subcommittee on Veterans Affairs be increased from five to seven members, and that the Honourable Senator Jessiman be appointed from the Opposition.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 1:40 p.m., Judy Poulin made an opening statement and, together with Wendy Byrne and Barbara Thompson, answered questions.

At 1:45 p.m., the Honourable Senator Losier-Cool assumed the Chair.

At 1:55 p.m., the Honourable Senator DeWare resumed as Chair.

At 2:10 p.m., the meeting was suspended.

At 2:15 p.m., the meeting resumed.

George Thompson made an opening statement and, together with Murielle Brazeau and Carolina Giliberti, answered questions.

OTTAWA, le mercredi 29 janvier 1997

Séance de l'après-midi

(32)

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 13 h 35, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, LeBreton, Losier-Cool, Lynch-Staunton (membre d'office), Maheu, Pearson et Phillips. (13)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Grant Purves et Kate Dunkley, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Support for Children—An Organization for Public Education (SCOPE):

Judy Poulin, présidente;

Wendy Byrne, vice-présidente, avocate en droit de la famille;

Barbara Thompson, avocate en droit de la famille.

Du ministère de la Justice:

George Thompson, sous-ministre;

Murielle Brazeau, avocate-conseil et chef d'équipe intérimaire, Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants;

Carolina Giliberti, chef, Recherche sur le droit de la famille.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 novembre 1996, le comité reprend l'examen du projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité datées du 4 décembre 1996, fascicule n° 15*.)

L'honorable sénateur Phillips propose que le nombre des membres du sous-comité des affaires des anciens combattants passe de 5 à 7 et que l'honorable sénateur Jessiman représente l'opposition.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 13 h 40, Judy Poulin fait une déclaration et, avec Wendy Byrne et Barbara Thompson, répond aux questions.

À 13 h 45, l'honorable sénateur Losier-Cool assure la présidence.

À 13 h 55, l'honorable sénateur DeWare reprend la présidence.

À 14 h 10, la séance est suspendue.

À 14 h 15, la séance reprend.

George Thompson fait une déclaration et, avec Murielle Brazeau et Carolina Giliberti, répond aux questions.

At 3:30 p.m., the meeting was suspended.

At 3:55 p.m., the meeting resumed.

The Honourable Senator Bosa moved, That the committee adjourn until Monday, February 3, 1997 at 2:00 p.m. to give the Committee an opportunity to consider the evidence before them.

The question being put on the motion, it was, by a show of hands, defeated: yeas: 6; nays: 6.

The Chair then proceeded to clause-by-clause consideration of the Bill.

The question being put to postpone the title, it was agreed.

The question being put to carry Clause 1, the Honourable Senator Jessiman moved,

That C-41, in Clause 1, be amended by replacing lines 9 and 10 on page 2 with the following:

“of illness, disability or other cause, to with—”

The Honourable Senator Bosa moved as a subamendment to the proposed amendment,

That “or other cause” be retained.

After discussion, the question being put on the motion in subamendment, it was, by a show of hands, defeated: yeas: 6; nays: 6.

The question being put on the motion to amend Clause 1, it was, by a show of hands, defeated: yeas: 6; nays: 6.

The question being put to carry Clause 1 unamended, it was, by a show of hands, defeated: yeas: 6; nays: 6.

The Chair proceeded to consideration of Clause 2.

The Honourable Senator Bosa moved, That the Committee proceed to now consider the remaining clauses of the Bill.

The Chair ruled that the motion was out of order.

The Honourable Senator Bosa appealed the Chair’s ruling.

At 4:50 p.m., the meeting was suspended.

At 5:15 p.m., the meeting resumed.

The question “Shall the decision of the Chair be sustained?” being put, it was, by a show of hands, defeated: yeas: 6; nays: 6.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 15 h 30, la séance est suspendue.

À 15 h 55, la séance reprend.

L’honorable sénateur Bosa propose que le comité suspende ses travaux jusqu’au lundi 3 février 1997 à 14 h afin de donner au comité la possibilité d’examiner les témoignages dont il est saisi.

La question, mise aux voix, est rejetée à main levée: six voix pour, six voix contre.

La présidente passe alors à l’examen article par article du projet de loi.

La question du report du titre, mise aux voix, est adoptée.

Pour la question relative à l’adoption de l’article 1, l’honorable sénateur Jessiman propose:

Que le projet de loi C-41, à l’article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 7 et 8, page 2, de ce qui suit:

«die ou d’invalidité cesser d’être»

L’honorable sénateur Bosa propose comme sous-amendement à l’amendement proposé,

Que dans la version anglaise «or other cause» soit maintenu.

Après débat, la question relative au sous-amendement, mise aux voix, est rejetée à main levée: six pour, six contre.

La question relative à la motion d’amendement de l’article 1, mise aux voix, est rejetée à main levée: six pour, six contre.

La question relative à l’adoption de l’article 1 non amendé, mise aux voix, est rejetée à main levée: six pour, six contre.

La présidente passe à l’examen de l’article 2.

L’honorable sénateur Bosa propose que le comité procède maintenant à l’examen des articles restants du projet de loi.

La présidente décide que la motion est irrecevable.

L’honorable sénateur Bosa fait appel de la décision de la présidente.

À 16 h 50, la séance est suspendue.

À 17 h 15, la séance reprend.

La question: «La décision de la présidence doit-elle être maintenue?», mise aux voix, est rejetée à main levée: six pour, six contre.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, January 29, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-41, to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, met this day at 8:35 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Mabel M. DeWare (*Chair*) in the Chair.

The Chair: We will continue our consideration of Bill C-41, an act to amend the Divorce Act. We have with us today Mr. Michael Day, a family lawyer.

We all have the brief which you sent to us, Mr. Day. After your presentation, we will have some questions for you.

Mr. Michael J. Day, Family Lawyer: I wish to start my presentation by reading my written submissions, so that they are on the record. After that, I will provide you with a brief handout which contains some case commentary on the proposal I am making with regard to the proposed amendments to the statute.

By way of background, I am a lawyer in Mississauga. I have been practising for 17 years. My area of practice is confined primarily to family law. To date, I have been involved in about 3,000 contested files and more than that on an uncontested basis. I therefore believe I have some background upon which I can rely for the submissions I want to make to you today.

I have represented women and children and have also advocated on behalf of children in the province of Ontario through the former Office of the Official Guardian, which is now known as the Children's Lawyers Office.

In my principal submission, my comments are restricted to one particular subsection of the old section 15 of the Divorce Act. I will deal with that in more detail later, but the thrust of my comments this morning are limited to that one specific provision and how the province of Ontario has handled that problem. It will be my submission to the committee that it consider adopting the approach which the province of Ontario has taken on the issue of conduct when it comes to determining entitlement to spousal support and the issue of quantum of spousal support once entitlement is settled.

The current wording of section 15(6) of the Divorce Act provides that in making an order for support the court shall not take into consideration any misconduct of a spouse in relation to the marriage. In assessing the issue of entitlement to support or the quantum to be paid, the court is mandated to not involve itself in what the parties did to each other. In other words, the test is in essence an economic one. This limits the court to principally confining itself to what are the needs of the dependant spouse and what is the financial ability of the other spouse to meet those needs.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 29 janvier 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, se réunit aujourd'hui, à 8 h 35, pour l'étude du projet de loi.

Le sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*), occupe le fauteuil.

La présidente: Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le divorce. Nous accueillons aujourd'hui M. Michael Day, avocat en droit familial.

Monsieur Day, nous avons tous en main le mémoire que vous nous avez fait parvenir. Lorsque vous aurez terminé votre exposé, nous vous poserons quelques questions.

M. Michael J. Day, avocat en droit de la famille: Je commencerai par lire mon mémoire pour qu'il figure au compte-rendu, après quoi je vous distribuerai un court document comportant une analyse de cas se rapportant aux modifications que je propose d'apporter à la loi.

Sur le plan personnel, je pratique le droit à Mississauga et j'exerce ma profession depuis 17 ans, principalement en droit familial. Jusqu'à maintenant, j'ai traité quelque 3 000 cas contestés mais un nombre encore plus élevé de cas non contestés. Aussi, j'estime avoir une expérience suffisante sur laquelle fonder ce que je vais vous dire aujourd'hui.

J'ai représenté des femmes et des enfants et j'ai également défendu les intérêts des enfants en Ontario à l'ancien Bureau du Tuteur public, maintenant le Children's Lawyers Office.

Mon exposé principal portera sur l'ancien article 15 de la Loi sur le divorce. Je le commenterai plus en détail par la suite, mais je me limiterai ce matin à parler de cet article en particulier et de la façon dont l'Ontario a abordé le problème qui y est lié. Je proposerai au comité d'envisager d'adopter l'approche retenue par l'Ontario relativement à la conduite des conjoints pour déterminer le droit d'un conjoint à une pension alimentaire et le montant de la pension à lui accorder.

L'actuel paragraphe 15(6) de la Loi sur le divorce stipule qu'en rendant une ordonnance conformément à cet article, le tribunal ne tient pas compte des fautes commises par l'un des époux relativement au mariage. Le tribunal ne doit donc pas tenir compte de ce que les conjoints se sont fait l'un à l'autre lorsqu'il examine leur admissibilité à une pension alimentaire et en détermine le montant. Autrement dit, la cour doit statuer essentiellement en fonction du facteur économique. Elle doit donc se limiter à évaluer les besoins du conjoint à charge et la capacité de payer de l'autre conjoint.

The Supreme Court of Canada, in the *Moge* case, which was handed down by the court in 1992, supports the approach of examining the economic consequences of the marriage in determining an appropriate level of support. This certainly simplifies the inquiry for the court but, in certain situations, can cause extreme unfairness to one of the separating parties.

It is my submission to this committee that the Divorce Act should be amended to allow the court to consider conduct of the parties in limited situations when determining whether a support order should be made, whether an interim order or a permanent order.

The current wording in subsection 15(6), which is adopted in the proposed 15.2(5), states that in making an order, that is a support order under this section, the court shall not take into consideration any misconduct of a spouse in relation to the marriage.

I propose that the amended wording of 15.2(5) should read, "The obligation to provide support for a spouse exists without regard to the conduct of either spouse but the court may, in determining the amount of support, have regard to a course of conduct that is so unconscionable as to constitute an obvious and gross repudiation of the relationship."

There is a practical rationale for the existing wording in section 15(6). The jurisdiction in which I practice is called the Central West Region of the Ontario Court General Division. This is known to be one of the busier jurisdictions in the country because of its proximity to the Greater Metropolitan Toronto area and the fact that the Toronto International Airport falls within our region. Motion lists in our courts are extremely long. It is quite usual to have one justice handling as many as 40 contested motions each day. Often matters that require immediate attention are not reached. Very complex issues are given short shrift and not properly considered, simply because there is not enough time.

When the issue of conduct is introduced, it will, admittedly, require the court to look at issues in a divorce proceeding at which it is not currently required to look. The built-in prejudice, in my opinion, is that the scope of the justice's inquiry will be limited to economic concerns rather than conduct, simply because there are less issues to consider with the current wording.

The problem is that this limited inquiry will result, in some situations, in inequities and will, in those limited cases, ignore fundamental issues of natural justice in the determination of the issues.

I represented Mr. M. in a divorce action in Brampton, Ontario. He had been in a very unhappy marriage for approximately 20 years. My client's wife had, throughout the marriage, suffered from a series of emotional and mental health problems. The allegations of my client in his pleadings in the affidavits filed were that his wife had, throughout the marriage, physically and emotionally abused him. Counselling did not assist with the problems in the marriage. My client's wife alleged that he was insensitive to her mental health issues, but there was no evidence of any abuse from my client toward his spouse.

Dans l'affaire *Moge*, en 1992, la Cour suprême du Canada a statué en faveur d'un examen des conséquences économiques du mariage pour déterminer le montant de la pension. Cette approche simplifie certainement la tâche du tribunal, mais elle peut parfois aboutir à des résultats très injustes pour l'un des conjoints.

Je crois que la Loi sur le divorce devrait être modifiée de manière à permettre au tribunal de tenir compte, dans des cas précis, de la conduite des parties pour décider de l'opportunité d'accorder une pension et ce, à titre provisoire ou permanent.

Le paragraphe 15(6), ou paragraphe 15.2(5) du projet de loi adopté, dispose que lorsqu'il rend une ordonnance aux termes de l'article 15, le tribunal ne tient pas compte des fautes commises par l'un ou l'autre des époux relativement au mariage.

Je propose de substituer ce qui suit au paragraphe 15.2(5): «L'obligation de pourvoir au soutien du conjoint existe indépendamment de la conduite de l'un ou l'autre conjoint, mais le tribunal peut, lorsqu'il détermine le montant de la pension à payer, tenir compte d'une conduite déraisonnable lorsqu'elle constitue un rejet flagrant et choquant des liens du mariage.»

Il existe une raison pratique au libellé du paragraphe 15(6). Je travaille dans la région centre-ouest de la Division générale de la Cour de l'Ontario. Cette juridiction est l'une des plus occupées au Canada, étant située à proximité de la grande agglomération torontoise et en raison du fait que l'aéroport international de Toronto relève de sa compétence. Les listes de requêtes de nos tribunaux sont extrêmement longues. Il n'est pas rare qu'un juge soit saisi de 40 requêtes en contestation en une seule journée. Il arrive souvent que des affaires nécessitant une attention immédiate ne puissent être traitées. Des questions très complexes sont examinées rapidement et de façon inadéquate, faute de temps.

Lorsque la conduite constituera un facteur, elle obligera le tribunal, de l'aveu général, à tenir compte d'éléments qu'il n'est pas obligé de prendre en considération à l'heure actuelle dans des procédures de divorce. À mon avis, cela aura pour effet de limiter la portée de l'enquête judiciaire à des facteurs économiques plutôt qu'à la conduite, tout simplement parce qu'en vertu du libellé actuel, il y a mois d'éléments à prendre en considération.

Le problème est que la portée limitée de l'enquête donnera lieu, dans certaines situations, à des injustices et que dans ces cas limités le tribunal ne tiendra pas compte de questions fondamentales de justice naturelle dans ses décisions.

J'ai représenté M. M dans une action en divorce, à Brampton, Ontario. Il avait vécu malheureux en mariage depuis près de 20 ans. Pendant cette période, l'épouse de mon client avait souffert de troubles affectifs et mentaux à de nombreuses reprises. Dans les affidavits qu'il avait déposés, mon client alléguait que durant toute la durée de leur mariage, son épouse l'avait maltraité physiquement et mentalement. Le recours à une thérapie de couple n'avait pas permis aux conjoints de régler leurs problèmes conjugaux. L'épouse de mon client alléguait que ce dernier était demeuré insensible à ses problèmes de santé mentale, quoiqu'il

Mr. M. alleged, among other things, that his wife bullied him throughout the marriage and, on one occasion, butted her cigarette out on his person in an argument. His wife denied this treatment with unconfirmed general denials.

What was not in dispute was one particular event where my client was, while sleeping and without provocation, attacked by his wife with a butcher knife. The knife was plunged six inches into his chest. He was rushed to hospital and, through the efforts of the doctors who treated him, his life was saved.

The wife was charged under the Criminal Code with attempted murder. She retained the services of Mr. Greenspan and, at a very preliminary stage in the criminal proceedings, was discharged because she was determined by the court which tried the issue not to be mentally competent and to be unable to stand trial. The matter within the criminal courts never proceeded beyond that point.

My client commenced a divorce proceeding on the basis that the marriage had broken down. His wife counter-petitioned for support and the matter was argued in the Ontario Court General Division in Brampton in November, 1995. The Honourable Mr. Justice McKay, who heard the interlocutory proceedings within the divorce, ordered that my client was to pay spousal support on an interim basis in the amount of \$1,500 per month. I argued, unsuccessfully, that it was not fair that a support order be made under the circumstances that were presented to the court. I argued, unsuccessfully, that it was not fit or just that my client be ordered to pay support to his attacker.

Justice McKay, who is a well-respected, well-known and knowledgeable jurist, held that the Divorce Act, as it stood at the time, was clear that conduct — or misconduct, more accurately — of spouses within a marriage was irrelevant and was not a consideration that he could take into account in making his decision to order spousal support.

My client is still under psychological and psychiatric care. He still suffers from the problems he says he experienced within the marriage and as a result of the attack. The support order that was made in the divorce proceeding only magnified his suffering.

Mrs. M. is now living on her own, fully functional within the community, and is still receiving support from my client.

The bill before you proposes to do nothing with the existing wording. The wording in clause 15.2(5) of the new bill is the exact wording in the current legislation.

The fact that the courts are overworked is not, in my submission, justification for eliminating what might be difficult inquiries into conduct in certain limited situations. Unfortunately, all marriages that break down have, by their very nature, low moments and times when the conduct of one of the parties may be unreasonable and, perhaps, abusive. There is a point, however,

n'y eût aucune preuve de mauvais traitement de la part de mon client envers sa conjointe.

M. M alléguait, entre autres, que son épouse l'avait tyrannisé tout au long de leur union et qu'elle l'avait même, à une reprise, brûlé avec un mégot de cigarette au cours d'une dispute. L'épouse a opposé des démentis généraux non confirmés.

Il est cependant établi qu'à une reprise, l'épouse a agressé mon client pendant son sommeil et lui a enfoncé un couteau de boucherie à six pouces de profondeur dans le thorax. Transporté d'urgence à l'hôpital, il a survécu grâce aux soins prodigués par les médecins.

L'épouse a été accusée de tentative de meurtre en vertu du Code criminel. Elle avait retenu les services de M. Greenspan pour sa défense. Dès le début des procédures, l'accusée a été relaxée, le tribunal l'ayant jugée mentalement incompétente et inapte à subir son procès. Les procédures criminelles en sont restées là.

Mon client a engagé des procédures de divorce, alléguant que son mariage avait échoué. Dans une requête reconventionnelle en divorce, entendue en novembre 1995 par la Division générale de la Cour de l'Ontario, à Brampton, Ontario, l'épouse demandait une pension alimentaire. Le juge McKay, saisi de la procédure interlocutoire, a ordonné à mon client de verser à son épouse une pension alimentaire provisoire de 1 500 \$ par mois. J'ai plaidé, sans succès, qu'il était injuste de rendre une ordonnance alimentaire dans les circonstances exposées à la cour. J'ai vainement tenté de faire valoir qu'il n'était ni indiqué ni juste d'obliger mon client à payer une pension alimentaire à son agresseur.

Le juge McKay, juriste respecté, réputé et éclairé, a statué que la Loi sur le divorce, telle qu'elle était rédigée alors, indiquait clairement que la conduite, ou plutôt l'inconduite des conjoints dans le mariage n'était pas pertinente et qu'il ne pouvait donc pas en tenir compte dans l'ordonnance alimentaire.

Mon client est encore sous traitement psychologique et psychiatrique. Il affirme ressentir encore des séquelles de l'agression dont il a été victime durant son mariage. L'ordonnance alimentaire rendue pendant les procédures de divorce n'a fait qu'accentuer la souffrance de mon client.

Mme M vit maintenant seule, elle est pleinement fonctionnelle et continue de recevoir la pension alimentaire payée par mon client.

Le projet de loi dont vous êtes saisis ne propose rien de nouveau au sujet du libellé actuel puisque le libellé du paragraphe 15.2(5) du nouveau projet de loi reprend mot pour mot celui de la loi.

Le fait que les tribunaux soient débordés ne justifie pas, selon moi, qu'on laisse de côté des enquêtes judiciaires difficiles concernant la conduite des conjoints dans certaines situations limitées. Tous les mariages qui échouent connaissent, par définition, des moments difficiles où l'un des conjoints peut avoir une conduite déraisonnable et même violente. Certains

when a party's conduct within a marriage becomes so abusive that no society should condone it by ignoring it altogether.

The statutory wording of the Family Law Act of Ontario seems to be a reasonable approach to this issue in relation to the matter of spousal support. If the conduct of a spouse is an obvious and gross repudiation of the relationship, in my submission the court should have statutory authority to deny or alter the level or entitlement of support.

This caveat to the no-fault philosophy in support considerations is incorporated in section 33(10) of the Family Law Act. I will provide you with the actual text of that in my handout.

If one tries to kill his or her spouse, whether because of mental illness or in a deliberate act, the court should have the right to consider that conduct and decide whether that act, in and of itself, constitutes an obvious and gross repudiation of the marriage and to adjust the support obligations accordingly.

The common law process of *stare decisis* can determine what is or is not an obvious and gross repudiation of a relationship. Recognition of an obvious and gross repudiation may be reflected in the reduced order or an outright elimination of support. By allowing the court to make this inquiry, the Divorce Act is thus not sanctioning violence within the family unit, which is obviously consistent with society's best interests.

Before I go on with a couple of other points, I have a handout for the committee.

Senator Jessiman: Is there not a section in the present act which has the exact wording that you have asked us to put in this bill?

Mr. Day: No.

Senator Jessiman: There is no such section at all?

Mr. Day: No.

Senator Jessiman: Where did that come from?

Mr. Day: The wording I propose comes from an English court of appeal case.

Senator Jessiman: I thought that under the Divorce Act the conduct of the parties was not taken into account. Is the act silent on this?

Mr. Day: The current law is contained in the handout I am circulating now. It is subsection 15(6).

Senator Jessiman: Is the wording exactly the same?

Mr. Day: Yes.

Senator Jessiman: In effect, they are not asking that the current law be changed by this bill. You are saying that they have changed the subsection. I am sympathetic to that view. To look only at the economic circumstances of each of the parties and not at conduct is contrary to what was done prior. For instance, if one person committed adultery, the other had grounds for divorce.

comportements peuvent cependant devenir tellement violents qu'aucune société n'a le droit de les tolérer en fermant les yeux.

Le libellé de la Loi sur le droit de la famille de l'Ontario semble offrir une approche raisonnable de la question relativement à la pension alimentaire. Si la conduite constitue un rejet flagrant et choquant des liens du mariage, je crois que la cour devrait avoir le pouvoir de refuser une pension alimentaire ou d'en modifier le montant.

Cette opposition au principe de l'octroi d'une pension sans égard à la responsabilité fait partie du paragraphe 33(10) de la Loi sur le droit de la famille. Le texte de cet article se trouve dans la documentation que je vous distribuerai.

Dans le cas où une personne tenterait de tuer son conjoint, pour raison d'aliénation mentale ou de façon délibérée, la cour devrait pouvoir en tenir compte, décider si cet acte constitue en soi un rejet flagrant et choquant des liens du mariage et déterminer le montant de la pension en conséquence.

L'application, en common law, de la doctrine *stare decisis* permet d'établir ce qui constitue ou non un rejet flagrant et choquant des liens du mariage. Le tribunal pourrait reconnaître l'existence d'un tel rejet en modifiant à la baisse le montant d'une ordonnance alimentaire ou en l'annulant carrément. En autorisant le tribunal à faire une enquête en ce sens, la Loi sur le divorce ne sanctionne pas la violence familiale, ce qui correspond évidemment aux meilleurs intérêts de la société.

Avant de poursuivre, je voudrais distribuer un document d'information aux membres du comité.

Le sénateur Jessiman: La loi actuelle ne contient-elle pas un article identique à celui que vous nous demandez de mettre dans le projet de loi?

M. Day: Non.

Le sénateur Jessiman: Aucun article?

M. Day: Non.

Le sénateur Jessiman: D'où est tiré celui-ci?

M. Day: Le libellé que je propose est tiré d'un jugement d'une Cour d'appel anglaise.

Le sénateur Jessiman: Je croyais que la Loi sur le divorce ne permettait pas de tenir compte de la conduite des parties. La loi est-elle silencieuse à ce sujet?

M. Day: Le texte de la loi actuelle se trouve dans le document que je vous fais présentement distribuer. Il s'agit du paragraphe 15(6).

Le sénateur Jessiman: Le libellé est-il identique?

M. Day: Oui.

Le sénateur Jessiman: En fait, vous ne demandez pas que le projet de loi change la loi actuelle. Vous dites que le paragraphe a été modifié. Je vois ce point de vue favorablement. Le fait de ne tenir compte que de la situation économique de chaque partie sans égard à leur conduite va à l'encontre de la pratique. Ainsi, lorsqu'une personne commettait l'adultère, son conjoint avait un motif de divorce.

If you go back further into the common law, you could have a clause put in which said that if you did commit adultery you were entitled to nothing. The act does the reverse. You can now do anything. It is sad. However, I do not think it is before us.

Mr. Day: On page 1 of the handout, which comprises six pages, you will see section 15(6), which is the current law. That is the law that is not being changed by this bill. It states:

In making an order the court shall not take into consideration any misconduct of a spouse —

That is what prevented me from arguing before the judge that, under the circumstances I have described, my client should not be forced to pay support.

Senator Jessiman: When did this come in?

Mr. Day: This has been in place since prior to 1986.

Senator Jessiman: Did it come into effect in the 1960s?

Mr. Day: No. This spousal misconduct clause was brought into effect in 1986.

The second page of the handout is a part of the Family Law Act of Ontario. I am suggesting that you might consider importing section 33(10) into the amendments to the Divorce Act. It states, in part:

The obligation to provide support for a spouse exists without regard to the conduct of either spouse —

Basically, that is what the federal law says, and then stops. It goes on to state:

— but the court may in determining the amount of support have regard to a course of conduct —

That is the first condition.

— that is so unconscionable as to constitute an obvious and gross repudiation of the relationship.

I am asking you to consider substituting that subsection for the existing section 15(6).

Senator Cools: That is what we have been told in evidence all week. A former judge told us that the courts have ignored Parliament anyway and are doing certain things. We have been told that we must change the Divorce Act to bring it in line with the provincial statutes. That is fascinating. It is now going the other way.

Mr. Day: As a matter of practice, when a lawyer drafts his pleadings for support here in Ontario, he makes a claim for maintenance under the federal statute and joins with that an application for support under the provincial statute.

The ludicrousness of it is that, depending upon on what statute you rely, the tests are different for spousal support. If you are acting for the wife, you will take the position that you rely upon the Divorce Act for maintenance because that will prevent the lawyer for the husband raising the issue of conduct. If the parties

Il a même déjà été possible, en common law, de prévoir une clause qui disposait que le conjoint qui commettait l'adultère n'avait droit à rien. La loi va dans le sens contraire. Les conjoints peuvent maintenant faire n'importe quoi. C'est regrettable. Je ne crois cependant pas que nous ayons cela ici.

M. Day: Vous trouverez à la première page de mon document, qui en compte six, le texte du paragraphe 15(6) de la loi actuelle:

En rendant une ordonnance..., le tribunal ne tient pas compte des fautes commises par l'un ou l'autre des époux...

C'est pour cette raison que je n'ai pas tenté de faire valoir au juge que, dans les circonstances que j'ai décrites, mon client ne devrait pas être obligé de payer une pension alimentaire.

Le sénateur Jessiman: Quand cette disposition est-elle entrée en vigueur?

M. Day: Juste avant 1986.

Le sénateur Jessiman: Était-ce dans les années 60?

M. Day: Non. La disposition relative aux fautes commises par un conjoint est en vigueur depuis 1986.

La deuxième page du document d'information reproduit en partie la Loi sur le droit de la famille de l'Ontario. Le comité pourrait peut-être envisager d'incorporer aux modifications de la Loi sur le divorce le texte du paragraphe 33(10) de la loi ontarienne, qui dispose en partie ce qui suit:

L'obligation de pourvoir au soutien du conjoint existe indépendamment de la conduite de l'un ou l'autre conjoint, [...]

C'est essentiellement ce que dit la loi fédérale, sans plus.

[...] mais le tribunal peut, lorsqu'il détermine le montant de la pension à payer, tenir compte d'une conduite [...]

C'est la première condition.

[...] déraisonnable lorsqu'elle constitue un rejet flagrant et choquant des liens du mariage.

Je vous suggère de substituer ce paragraphe à l'actuel paragraphe 15(6).

Le sénateur Cools: Des témoins nous ont fait la même recommandation la semaine dernière. Un ancien juge nous a déclaré que de toute manière les tribunaux passent outre à la volonté du Parlement dans certaines de leurs décisions. On nous a recommandé de modifier la Loi sur le divorce et l'adapter à la législation provinciale. C'est fascinant. Le courant s'est inversé.

M. Day: Dans la pratique, lorsqu'un avocat rédige son plaidoyer pour obtenir une ordonnance alimentaire d'un tribunal ontarien, il présente une demande de pension alimentaire en vertu de la loi fédérale et une demande de pension en vertu de la loi provinciale.

Le ridicule de la chose est que les critères qui régissent la pension alimentaire varient selon la loi invoquée. L'avocat qui défend l'épouse fondera sa demande de pension alimentaire sur la Loi sur le divorce, afin d'empêcher l'avocat de l'époux de soulever la question de la conduite. Dans le cas où les conjoints ne

were not married, and had the same fact situation, the wife could only claim financial help under the provincial statute. The lawyer for the husband could then argue that the conduct is relevant because they did not go through a marriage ceremony. Obviously, that leads to inconsistencies.

The balance of the handout is case commentary about the Ontario subsection. Three or four points come from the cases dealing with section 33(10), which I suggest you consider bringing into the federal act.

The first is that the Ontario courts, in the *Blackmore* case, have said that conduct should only be considered on a final order. That would not have helped Mr. M. because the \$1,500 order was an interim order. However, when we go to trial in a year or two I could at least say that gross and unconscionable conduct should be considered in the final award.

The second point which comes from the cases is a very limited situation where the courts will regard a particular act as gross and unconscionable. Post-separation acts are not usually regarded as gross and unconscionable. In other words, if a woman has a sexual relationship after separation, that is irrelevant on the issue of gross and unconscionable repudiation of the relationship, and that makes common sense. In another case, a woman who became a stepmother did not accept the stepchildren as her own. That was not regarded as a gross and unconscionable act, and that also makes sense.

The case of *Morey* sets out conditions (a) through (f) which the court might consider as gross and unconscionable. These are as a result of precedents which courts set along the way in considering the statutory language. Some of the conditions and principles that they considered are as follows:

First, the conduct must be exceptionally bad. That is an objective test; it is a "reasonable man" test. Attempted murder would fall into that category. Refusal to accept the child of a partner as your own child does not meet the test. It is up to the judge to decide what is exceptionally bad.

Second, the conduct must have been in the face of innocence and virtual blamelessness. In other words, you cannot come to court with dirty hands; you must be a victim. If Mr. M. had abused his wife throughout the relationship and this was her way of dealing with a very bad situation, then Mr. M. would not be entitled to argue a gross and unconscionable course of conduct.

The third point is the matrimonial offenses of adultery, mental cruelty and physical cruelty. Those are not the only situations in which there is a gross and obvious repudiation. It would be up to the judge to decide what constitutes that.

seraient pas mariés mais se trouveraient dans la même situation, l'épouse ne pourrait réclamer qu'une aide financière en vertu de la loi provinciale. L'avocat de l'époux pourrait alors faire valoir la pertinence de la conduite puisqu'il n'y aurait pas eu de célébration du mariage. Cette situation engendre évidemment des contradictions.

Le reste du document contient des commentaires de cas se rapportant au paragraphe de la loi ontarienne. Il y a trois ou quatre points qui ressortent de ces cas reliés au paragraphe 33(10), que je recommanderais au comité d'intégrer à la loi fédérale.

Premièrement, les cours ontariennes, dans l'affaire *Blackmore*, ont statué que les fautes des conjoints ne devraient être prises en considération que pour les fins de l'ordonnance finale. Cela n'aurait pas aidé la cause de M. M puisque le paiement d'une pension de 1 500 \$ faisait suite à une ordonnance provisoire. Toutefois, lorsque nous retournerons en cour dans un an ou deux, je pourrais demander au juge de tenir compte, dans l'ordonnance finale, de la conduite déraisonnable de l'épouse de mon client.

Le second point concerne une situation très limitée où les tribunaux considéreront un acte précis comme choquant et déraisonnable. Les actes commis après une séparation ne sont habituellement pas considérés comme des actes choquants et déraisonnables. Autrement dit, si une femme a des rapports sexuels après sa séparation, cela ne peut être invoqué comme un rejet choquant et déraisonnable des liens du mariage. Cela va de soi. Dans un autre cas, une femme devenue belle-mère n'a pas reconnu ses beaux-enfants comme étant les siens. Sa décision n'a pas été considérée comme un acte choquant et déraisonnable et on comprend bien pourquoi.

L'affaire *Morey* contient une liste de conditions dont le tribunal peut tenir compte pour considérer un acte comme choquant et déraisonnable. Cette liste est le résultat des précédents établis par les tribunaux dans leur interprétation de la loi. Voici certains des principes et conditions reconnus:

Premièrement, la faute commise doit être d'une gravité exceptionnelle. Le critère objectif appliqué ici est celui de «l'homme raisonnable». Une tentative de meurtre tomberait dans cette catégorie. Par contre, le refus d'une personne de reconnaître l'enfant de son conjoint comme son propre enfant ne correspondrait pas à ce critère. Il appartient au juge de décider ce qui constitue une faute exceptionnellement grave.

Deuxièmement, la faute ne peut être invoquée que par une personne innocente et à toutes fins utiles irréprochable. Autrement dit, une personne qui aurait quelque chose à se reprocher ne le pourrait pas. Seule la victime peut invoquer la faute. Si M. M avait fait preuve de violence contre son épouse pendant leur mariage et que le comportement adopté par cette dernière avait été la seule façon de contrer la violence de son époux, M. M n'aurait pas pu invoquer la conduite choquante et déraisonnable.

Le troisième point se rapporte aux délits conjugaux d'adultère, de cruauté mentale et de cruauté physique. Ce ne sont pas les seuls cas qui constituent un rejet choquant et déraisonnable des liens du mariage. Il incomberait au juge de décider des actes qui font partie de cette catégorie.

Next is a risk of punitive costs. If someone says in court that they are the victim of an exceptionally bad act and that is not proven on the facts, that person runs the risk of being penalized by legal costs.

Finally, the pleadings must set out in some detail what the victim is alleging.

The point of dealing with those details is that the Ontario courts have not had a difficult time distilling a course of conduct that would fall within that test. The argument that getting into conduct in certain limited situations will bog down already busy courts does not seem to bear out in the Ontario experience. If the statute contains the discretion for the court to make those inquiries, it will not have an adverse effect on the dispensing of justice. Even if that were the case, it is not a reason to limit the inquiry of a court in an obvious, common-sense situation.

The balance of my handout is to give the committee an idea of the kinds of cases the courts have been asked to deal with in the past in relation to that section and to give you some insight on how one particular jurisdiction has exercised that discretion.

Those are my submissions.

Senator Jessiman: Did the Divorce Act contain that clause in 1978 at the time of the *Morey* case?

Mr. Day: Yes, it did.

Senator Jessiman: Which takes precedence? Under section 91 of the Constitution Act of 1867, divorce is a federal matter. Property and civil rights under section 92 is a provincial matter. Is the divorce itself federal and the actual payment of spousal support provincial, or does the Divorce Act extend, as a consequence of divorce, so that the federal act governs on spousal support?

If two statutes are contrary, we must determine which has priority to know which to follow. One could argue that the actual divorce falls under the federal law but that the payment of support falls under the provincial law.

When you went to court in 1995, did you have the provincial statute?

Mr. Day: Yes.

Senator Jessiman: Did you argue as I am suggesting?

Mr. Day: Yes.

Senator Jessiman: What did the judge say?

Mr. Day: The justice said that the matter would be determined under the federal statute because that is what the lawyer for the wife argued. I am not a constitutional lawyer.

Senator Jessiman: Neither am I, but I am learning a bit about it.

Mr. Day: In a typical divorce in Ontario you plead both; you plead maintenance under the Divorce Act, which is federal, and support under the provincial statute. The election is done at the

Le point suivant concerne les coûts punitifs. Une personne qui alléguerait avoir été victime d'une faute exceptionnellement grave, sans parvenir à en faire la preuve, s'exposerait à des coûts punitifs.

Enfin, le plaidoyer doit exposer de façon suffisamment détaillée les allégations de la victime.

L'utilité de ces détails est qu'ils ont permis aux tribunaux ontariens de reconnaître plus facilement les comportements correspondant aux critères établis. L'argument voulant que l'examen de la conduite des conjoints dans des situations limitées ait pour effet d'enliser les tribunaux déjà surchargés ne semble pas trouver de fondement dans les faits en Ontario. Si la loi donne aux tribunaux la discrétion de faire des enquêtes semblables, l'administration de la justice n'en souffrira pas. Et même si c'était le cas, ce ne serait pas une raison pour limiter la liberté d'action d'un tribunal dans une situation évidente.

Le reste du document d'information donne au comité une idée du genre de cas se rapportant à cet article dont les tribunaux ont été saisis et explique comment un tribunal en particulier a exercé cette discrétion.

J'ai maintenant terminé mon exposé.

Le sénateur Jessiman: La Loi sur le divorce contenait-elle cette disposition au moment de l'affaire *Morey*, en 1978?

M. Day: Oui.

Le sénateur Jessiman: Quelle compétence l'emporte? Aux termes de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, le divorce est un sujet de compétence fédérale. Aux termes de l'article 92, la propriété et les droits civils relèvent de la compétence des provinces. Est-ce que le divorce comme tel est de compétence fédérale et le paiement de la pension alimentaire, de compétence provinciale, ou est-ce que la Loi sur le divorce a une portée étendue, par suite du divorce, et régit aussi les pensions alimentaires?

Si deux lois sont contradictoires, il faut déterminer laquelle a priorité et s'applique. Quelqu'un pourrait faire valoir que le divorce est un sujet de compétence fédérale, mais que le paiement de la pension alimentaire relève de la loi provinciale.

Lorsque vous avez plaidé en court en 1995, la loi provinciale était-elle en vigueur?

M. Day: Oui.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous plaidé dans le sens que je viens d'indiquer?

M. Day: Oui.

Le sénateur Jessiman: Qu'a dit le juge?

M. Day: Il a statué que la question serait tranchée en vertu de la loi fédérale, comme l'avait demandé l'avocat de l'épouse. Je ne suis pas un spécialiste du droit constitutionnel.

Le sénateur Jessiman: Moi non plus, mais je parais mes connaissances.

M. Day: Dans une affaire de divorce typique en Ontario, l'avocat invoque les deux lois. Il demandera une ordonnance de pension alimentaire en vertu de la Loi sur le divorce, qui est de

time of argument. My understanding is that the Divorce Act overrides where it occupies the field. On property issues, we deal with the provincial statute. With respect to the dissolution of the marriage and maintenance, we deal with the Divorce Act.

Senator Jessiman: The Divorce Act covers maintenance as well?

Mr. Day: Yes.

Senator Jessiman: The actual wording from 1991 does not say "divorce and maintenance," does it? I thought that under section 91 it just said "divorce," but it is a while since I have looked at it.

Mr. Day: I am not sure what section 91 says under the BNA Act or the Constitution Act.

Senator Jessiman: Thank you.

I am very sympathetic, but if this is a federal jurisdiction, we would be stretching it a bit to say that this is before us, but I would be prepared to stretch it a bit from the committee's point of view. It really is not a change from the present law. The change is only a change in number.

Perhaps the majority of committee members would be prepared to recommend that the federal government consider it. There are situations where it is ludicrous that the court's hands are tied by this section when a person acted in a reprehensible way.

Senator Bosa: Mr. Day, I am very sympathetic to the case that you illustrated.

You said that this legislation was changed in 1986. It eliminated misconduct; is that correct?

Mr. Day: Yes.

Senator Bosa: Did it previously contain the same wording as found in the provincial legislation?

Mr. Day: I do not know the wording that existed prior to 1986, but my general understanding of the law as it existed then was that conduct was very much relevant.

Senator Jessiman: That is right. There were certain grounds for divorce. Adultery was one.

Senator Bosa: Did you review the debate? Was gross and unconscionable misconduct debated and it was then decided by those who dealt with the legislation to set it aside?

Senator Cools: No. That is not what happened.

Mr. Day: I did not review the debate on the issue of why the government at the time decided to go to a no-fault approach. I know from practising in the family law area that the courts, lawyers and parties wanted to get away from dealing with conduct in most situations because no one wants to see the dirty laundry of others. Ninety-nine per cent of the time, it is irrelevant.

In a very limited number of cases, we must make that inquiry because it goes right to the heart of our desire to have a safe and a just society.

compétence fédérale, et une pension alimentaire en vertu de la loi provinciale. La dissolution du mariage et la pension alimentaire sont régis par la Loi sur divorce.

Le sénateur Jessiman: La loi sur le divorce régit aussi la pension alimentaire?

M. Day: Oui.

Le sénateur Jessiman: L'article 91 ne fait pas référence au divorce et à la pension alimentaire, n'est-ce pas? Je croyais qu'il faisait référence uniquement au divorce, mais il y a longtemps que je ne l'ai pas consulté.

M. Day: Je ne suis pas certain du libellé de l'article 91 de l'AANB ou Loi constitutionnelle.

Le sénateur Jessiman: Merci.

Je vois ce point de vue favorablement, mais si le sujet est de compétence fédérale, nous irions un peu loin en affirmant que nous devons régler la question, mais je suis néanmoins prêt à le faire dans l'optique du comité. Il ne s'agit pas d'une modification du texte de la loi actuelle, mais seulement d'un changement de numérotation.

La majorité des membres du comité est peut-être disposée à recommander au gouvernement fédéral d'examiner la question. Il est ridicule que le tribunal ait les mains liées par cet article dans des cas où une personne a commis une faute.

Le sénateur Bosa: Monsieur Day, je vois d'un très bon oeil le cas que vous avez évoqué.

Vous disiez que la loi a été modifiée en 1986 et qu'elle ne tient plus compte de la faute. Est-ce exact?

M. Day: C'est exact.

Le sénateur Bosa: L'ancienne loi avait-elle le même libellé que la loi provinciale?

M. Day: J'ignore quel était le libellé de la loi avant 1986, mais d'après ce que je sais, la conduite constituait un élément très pertinent.

Le sénateur Jessiman: En effet. La loi prévoyait des motifs de divorce et l'adultère en était un.

Le sénateur Bosa: Avez-vous suivi le débat? A-t-il été décidé, après avoir débattu la question, d'abolir le critère de la conduite choquante et déraisonnable?

Le sénateur Cools: Non, ce n'est pas ainsi que les choses se sont passées.

M. Day: Je n'ai pas examiné les raisons pour lesquelles le gouvernement de l'époque a décidé d'écarter la notion de tort. Ma pratique du droit familial m'a appris que dans la plupart des cas, les tribunaux, les avocats et les parties désiraient ne plus avoir à aborder la question de la conduite car personne n'aime voir le linge sale des autres. D'ailleurs, la chose n'était pas pertinente dans 99 p. 100 des cas.

Nous devons examiner cette question dans de très rares cas où notre souci d'avoir une société sûre et juste est en cause.

In 1986, the government moved to what I would call economic situations. For example, how is a spouse affected by a relationship or its breakdown? The government was trying to get into less confrontational issues, and conduct became a much less time-consuming issue. I understand that. That makes sense. However, we must have some escape valve in isolated cases.

Senator Bosa: Are you saying that if the amendment which you are proposing had been part of the law in 1995 you would have won the case?

Senator Jessiman: If I had argued it, I would have given a much stronger argument.

Senator Bosa: Had you won the case, the spouse who committed the abuse would not have received any spousal allowance?

Mr. Day: The justice who presided over the case said that, had the law been worded otherwise, he would have not made the order he did. He was very sympathetic to my client and felt very badly about what he was doing.

Senator Cohen: Although I agree that the woman in the case to which you refer committed a terrible act, she was mentally ill and so that is not really a true picture.

I would hate to see adultery brought back as grounds for divorce. Too much hard work was done to get that out of the system. Men have been doing it for centuries.

Senator Cools: Women have, too.

The Chair: At the end of Mr. Day's proposal it says that Mrs. M. is now living on her own and working full time.

Senator Cools: Mental disorders are frequently claimed by women. One would have to conclude that women have more mental disorders than men. They are successful, too. Consider Mrs. Joudrie.

Senator Forest: I have sympathy for the case you have outlined. I appreciate what Senator Cohen was saying about getting into the debate on conduct. You mentioned that this would apply only to a limited number of cases and you are probably correct in that.

Do you think that including this might result in a lot of people arguing this where there was no gross misconduct or repudiation of the relationship?

Mr. Day: That is possible, but I do not think it will happen. The guidelines that were enumerated in the case I referenced set out, at the fourth point, the *Morey* case. If someone takes up the court's time on issues which it determines are not appropriate, that person runs the penalty of a punitive cost award. In the Ontario experience, it has not opened the floodgate of litigation.

Senator Forest: How long has this been in force in Ontario?

Mr. Day: Since March of 1978.

Senator Forest: That is almost 20 years.

En 1986, le gouvernement a adopté ce que j'appellerais l'approche économique. Il s'agissait d'évaluer, par exemple, les répercussions économiques d'un mariage ou de sa dissolution sur l'un ou l'autre des conjoints. Le gouvernement essayait de rendre les choses moins litigieuses et c'est pourquoi la conduite est devenue une question beaucoup moins accaparante. Le bon sens le commandait. Nous devons cependant disposer d'une porte de sortie dans des cas isolés.

Le sénateur Bosa: Êtes-vous en train de dire que si l'amendement que vous proposez avait fait partie de la loi en 1995, vous auriez eu gain de cause?

Le sénateur Jessiman: Si j'avais fait valoir cet élément, mon argument aurait eu beaucoup plus de poids.

Le sénateur Bosa: Si vous aviez eu gain de cause, l'épouse qui a commis l'acte de violence n'aurait pas obtenu de pension alimentaire?

M. Day: Le juge qui présidait le procès a déclaré que si la loi avait été libellée différemment, il aurait rendu une ordonnance différente. Il éprouvait beaucoup de sympathie pour mon client et était très peiné de la décision qu'il devait rendre.

Le sénateur Cohen: Dans l'affaire dont vous parlez, la femme a commis un acte terrible, mais comme elle souffrait de maladie mentale, son cas n'est pas représentatif de la réalité.

Je ne voudrais pas que l'adultère redevienne un motif de divorce. Nous avons travaillé trop durement pour éliminer ce motif. Les hommes ont toujours pratiqué l'adultère.

Le sénateur Cools: Les femmes aussi.

La présidente: À la fin de son mémoire, M. Day affirme que Mme M vit maintenant seule et travaille à temps plein.

Le sénateur Cools: Les femmes invoquent fréquemment la maladie mentale. La conclusion logique serait que les femmes souffrent davantage de cette maladie que les hommes. Elles réussissent bien également. Voyez le cas de Mme Joudrie.

Le sénateur Forest: Je vois d'un oeil sympathique le cas dont vous avez parlé. J'ai pris bonne note de ce que disait le sénateur Cohen au sujet de la question de la conduite des conjoints. Vous disiez que ce critère s'appliquerait probablement dans un nombre limité de cas, et vous avez probablement raison.

Croyez-vous que le fait d'inclure le critère de la conduite pourrait amener beaucoup de personnes à faire valoir l'argument dans des cas où il n'y aurait pas eu de conduite choquante ou de rejet des liens du mariage?

M. Day: C'est possible, mais je ne crois pas que cela se produirait. Les lignes directrices énumérées dans l'affaire que j'ai citée font référence, au quatrième point, à l'affaire *Morey*. Une personne qui saisisrait le tribunal de questions que ce dernier jugerait non pertinentes s'exposerait à des frais punitifs. En Ontario, cela n'a pas donné lieu à un raz-de-marée de litiges.

Le sénateur Forest: Depuis quand cette règle est-elle en vigueur en Ontario?

M. Day: Depuis mars 1978.

Le sénateur Forest: Presque vingt ans.

Senator Cools: Thank you, Mr. Day, for appearing before us. You laid out your case in a very focused and strategic way. You focused on one particular example to drive home your point and then brought the case law to support it, especially from the family law.

These problems are very well known to practitioners in the field. I would not want the committee to think that this is an unusual phenomenon. Women are just as violent as men.

It is interesting to note that, had the roles been reversed and she had killed him because he was beating her, she would be detained in Kingston penitentiary and would be involved in the inquiry which is looking at how to release from prison women who have killed their husbands.

This rather suspicious and questionable concept of battered woman syndrome has taken hold in many areas.

One of the issues that perplexes and is a curiosity for me is the concept that women can do no evil. This concept seems to permeate so much current legislation.

You did not cite a case to which I have not given much thought for quite some time which involved a woman's prolonged violence toward her husband. I think it was called *Green v. Green*. Have you ever heard of that case?

Mr. Day: I am familiar with it.

Senator Cools: That particular case was so terrible that it has made its way into many international journals.

Have you represented other persons in similar circumstances to Mr. M.?

Mr. Day: Yes, I have.

Senator Cools: Can you tell us about some of them?

Mr. Day: I have represented both men and women who have been victims of violence by their spouses. However, I have found that I do not get recognition from the courts when a male client alleges abuse by his spouse. It just does not seem to wash.

In the reverse case, it is very much easier for me to get quick relief when I am acting for a female client who alleges abuse. It is almost a matter of course to get exclusive possession of the house, a non-harassment order and protection from the police. It happens quickly, as it should.

When the reverse is alleged, it is the exception that I get that relief. The statute is gender-neutral, but in practice it is not.

Senator Cools: I speak to many practitioners of family law who tell me that. Do you have any insight as to why that is?

Mr. Day: It may be as simple as built-in prejudices. It is hard to accept that a male might be abused by a female within a marital relationship, yet it happens all the time.

Senator Cools: All the definitive studies show that combat in marital relationships is mutual. The literature supports it.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur Day, d'avoir comparu devant le comité. Vous avez expliqué votre point de vue de façon très bien définie et stratégique. Vous l'avez fait en centrant votre exposé sur un exemple précis, puis en citant à l'appui un cas jurisprudentiel tiré du droit de la famille.

Les juristes qui oeuvrent dans ce domaine connaissent bien le problème. Le comité ne doit pas croire qu'il s'agit d'une situation inhabituelle. Les femmes sont aussi violentes que les hommes.

Je signale que si les rôles avaient été inversés et que la femme avait tué son époux parce qu'il la maltraitait, elle se trouverait actuellement au pénitencier de Kingston et ferait partie de l'enquête concernant la manière de libérer de prison les femmes qui ont tué leur époux.

Le syndrome plutôt douteux de la femme battue s'est imposé dans de nombreux domaines.

Une des choses qui m'intriguent est l'idée qui veut que les femmes ne puissent pas commettre le mal. Ce concept semble se répandre dans les lois.

Vous n'avez pas parlé d'un cas auquel j'ai beaucoup réfléchi. Il s'agit, je crois, de l'affaire *Green c. Green*, dans laquelle une femme exerçait depuis longtemps de la violence contre son époux. En avez-vous entendu parler?

M. Day: Je connais bien cette affaire.

Le sénateur Cools: Il s'agissait d'un cas si terrible que les revues juridiques internationales en ont fait état.

Avez-vous représenté d'autres personnes dans des affaires semblables à celle de M. M.?

M. Day: Oui.

Le sénateur Cools: Pouvez-vous nous en parler?

M. Day: J'ai représenté aussi bien des hommes que des femmes victimes de la violence de leur conjoint. J'ai constaté cependant que les tribunaux accordent difficilement crédit aux allégations des hommes qui affirment avoir été victimes de la violence de leur épouse. Apparemment, ça ne prend pas.

Au contraire, il est beaucoup plus facile d'obtenir un redressement lorsque je défends une femme qui allègue avoir été victime de violence. Elle obtiendra presque automatique la possession exclusive de la résidence, une ordonnance d'interdiction de harcèlement et une protection policière. Ces mesures sont accordées rapidement, comme il se doit.

Dans les cas où l'époux est le plaignant, j'obtiens rarement un redressement. La loi est censée être non sexiste, mais dans les faits il en va autrement.

Le sénateur Cools: De nombreux avocats du droit de la famille me l'ont dit. Avez-vous une explication?

M. Day: C'est peut-être dû tout simplement à des préjugés. Il est difficile de croire qu'un homme puisse être victime de la violence de son épouse, mais la chose se produit fréquemment.

Le sénateur Cools: Toutes les études définitives montrent que la violence dans la relation conjugale est réciproque. Les cas documentés sont nombreux.

Mr. Day: Yes. I am familiar with the studies that have been done.

In practice, there are two sets of rules when there is abuse within a relationship.

Senator Cools: Yet the law claims to be gender-neutral.

Mr. Day: Yes.

Senator Cools: I would be prepared to move Mr. Day's amendment. Perhaps we could have some discussion on the merits of it.

The Chair: If you have it properly drafted, we can deal with that at clause-by-clause study.

Senator Cools: If it comes from the Family Law Act of Ontario, it is probably extremely well drafted. We can run it by our law clerks, but all we need do is adopt it.

The Chair: I do not think we can.

Senator Cools: I will handle that myself.

I am always amazed at the hushed silence when we start to talk about women's violence.

Senator Cohen: We do not want to argue about it at this time.

Senator Maheu: I do not know what it is, but it is insignificant.

Senator Cools: I am sure that his client, with a six-inch butcher's knife in his chest, did not think it is insignificant.

I thought your submission was extremely well-honed and articulate. It was very much to the point. Obviously, you gave a lot of thought to your presentation.

Section 8 of the Divorce Act speaks to breakdown of marriage. Section 8(2) says that breakdown of a marriage is established only if, (b):

- (i) committed adultery, or
- (ii) treated the other spouse with physical or mental cruelty of such a kind as to render intolerable the continued cohabitation of the spouses

Those are grounds for divorce. That is scripted in that way because there was a change of government during the process. The original intent was that if a marriage broke down, it broke down and one need seek no reason. They were trying to move away from the concept of fault in the emotional breakdown of a marriage.

As the new players came onto the field, they reintroduced these three issues as causes of breakdown. I observed that process carefully. That is the reason it is written in this way.

When the act was so scripted and they were speaking of not considering misconduct, they were looking at the so-called moral issues such as whether one party had a love affair post-separation.

M. Day: En effet. Je connais ces études.

En pratique, on applique un double standard à la violence conjugale.

Le sénateur Cools: La loi est pourtant censée être non sexiste.

M. Day: En effet.

Le sénateur Cools: Je suis disposée à présenter une motion en faveur de l'amendement proposé par M. Day. Nous pourrions peut-être en examiner le bien-fondé.

La présidente: Si vous proposez un texte correctement rédigé, nous pourrions l'examiner à l'étape de l'étude article par article.

Le sénateur Cools: Si la disposition est tirée de la Loi sur le droit de la famille de l'Ontario, elle est probablement très bien rédigée. Nous pouvons la soumettre à l'examen de nos greffiers. Il nous suffira de l'adopter.

La présidente: Je ne crois pas que ce soit possible.

Le sénateur Cools: Je m'en occupe.

Je suis toujours stupéfiée par le profond silence qui se produit lorsqu'il est question de la violence des femmes.

Le sénateur Cohen: Nous ne tenons pas à discuter de cela pour l'instant.

Le sénateur Maheu: J'ignore l'ampleur du phénomène, mais elle est insignifiante.

Le sénateur Cools: Le client de M. Day n'a sûrement pas trouvé la chose insignifiante lorsqu'il s'est retrouvé avec un couteau plongé à six pouces de profondeur dans la poitrine.

Votre exposé était très bien construit et articulé et cernait très bien la question. Vous avez, de toute évidence, bien préparé votre exposé.

L'article 8 de la Loi sur le divorce fixe les conditions de l'échec du mariage. Le paragraphe 8(2) stipule que l'échec du mariage est établi lorsque (l'époux contre qui le divorce est demandé) a

- (i) soit commis l'adultère,
- (ii) soit traité l'autre époux avec une cruauté physique ou mentale qui rend intolérable le maintien de la cohabitation.

Ce sont les motifs du divorce. La loi est ainsi rédigée parce qu'un changement de gouvernement s'est produit entre-temps. Selon l'intention initiale, lorsqu'un mariage échouait, l'échec était constaté sans qu'il soit nécessaire d'invoquer une raison quelconque. Le législateur tentait d'écarter la notion de faute pour ne pas exacerber le caractère émotif de l'échec conjugal.

Lorsque le nouveau gouvernement est arrivé, il a rétabli ces trois motifs de divorce. J'ai bien suivi le processus. C'est pourquoi la loi est ainsi rédigée.

Lorsque la loi était ainsi rédigée, on envisageait de ne plus tenir compte de la faute, plus précisément des aspects moraux comme le fait qu'un des conjoints ait une liaison amoureuse après la séparation.

At the time this was being looked at, there was no consideration or contemplation of murderous behaviour. I sat through every single one of those hearings.

You wish the legislation to take account of the fact that in recent years society has taken the position that we must not tolerate terrible domestic violence. I support your initiative.

Senator Bosa: Senator Forest asked whether, if this amendment were accepted, it would open the gates for other cases that are not as serious or as dramatic as the one that you illustrated.

The meaning of the phrase "gross and unconscionable conduct" can be stretched by lawyers to apply to any serious misconduct, such as adultery. The committee must weigh the effects of such an amendment if we decided to accept your suggestion.

Mr. Day: In response to that, I refer to the experience here in Ontario. That legislation has not consumed the courts; it has not opened up a floodgate of litigation. With the penalty of costs for coming before the court with a frivolous claim, that is not a practical problem. Even if it were a practical problem, does the committee want to ignore it?

Senator Bosa: The provincial law now has the wording in the way it would like the federal law to apply. Is it not up to the judge to choose what argument to accept from the plaintiff or from the defendant?

Mr. Day: No, because in the fact situation that I gave you — and this happens all the time — the lawyer for the attacker says, "I am not relying on the provincial statute. I am making my claim for support under the federal statute." That ties the hands of the presiding justice.

Senator Bosa: But in this instance you propose to deal with the case under provincial law.

Mr. Day: That is not my decision. Once the wife's lawyer proceeds under the Divorce Act for maintenance, there is nothing I can do to stop it. I am stuck with the scheme in the federal statute.

Senator Forest: Do any other provincial jurisdictions have the same or similar wording as Ontario?

Mr. Day: I do not know. I know that wording does exist in other jurisdictions but I cannot tell you if the province of British Columbia has the same wording as Ontario.

The Law Reform Commission adopted many of its provisions for the Ontario Family Law Reform Act from the California experience. That was regarded at the time as a very progressive statute and it made Ontario the leader in Canada, and many of the provinces have followed suit.

Senator Cools: The Family Law Reform Act was a stunning piece of legislation at the time. It was the leading edge in the entire country. It was introduced by Roy McMurtry, who is now the chief judge. Much of this legislation has regressed from that. It said marriage is a partnership, the spouses will share everything and women are equal. It was an extremely progressive piece of

À l'époque où on examinait la question, les comportements meurtriers n'entraient pas en ligne de compte. J'ai assisté à toutes les séances.

Vous voudriez que la loi tienne compte du fait que depuis quelques années, la société ne tolère plus la violence conjugale extrême. Je suis d'accord avec vous et vous appuie.

Le sénateur Bosa: Le sénateur Forest demandait si, au cas où cet amendement serait adopté, il ouvrirait la porte à d'autres cas qui ne sont pas aussi graves ou dramatiques que celui dont vous avez parlé.

Les avocats pourraient interpréter les mots «conduite choquante et déraisonnable» de manière à y inclure l'adultère. Le comité doit peser les conséquences d'un tel amendement avant de l'adopter.

M. Day: Je vous renvoie à cet égard à la situation en Ontario. La loi actuelle n'a pas provoqué l'envahissement des tribunaux, elle n'a pas provoqué un raz-de-marée de litiges. La pénalité pécuniaire imposée dans les cas de requêtes frivoles fait en sorte que la question ne crée pas de problème dans les faits. Et même si cela causait un problème, est-ce que le comité voudrait ignorer le sujet?

Le sénateur Bosa: La loi provinciale est rédigée de la façon dont on voudrait voir la loi fédérale rédigée. N'appartient-il pas au juge de décider de la recevabilité des arguments présentés par le plaignant ou le défendeur?

M. Day: Non, parce que dans le cas dont je vous ai parlé, et c'est presque toujours le cas, l'avocat du plaignant n'a qu'à dire qu'il n'invoque pas la loi provinciale, mais demande une pension alimentaire en vertu de la loi fédérale et le juge a les mains liées.

Le sénateur Bosa: Dans le cas présent, vous proposez cependant de traiter l'affaire en vertu de la loi provinciale.

M. Day: La décision ne m'appartient pas. À partir du moment où l'avocat de l'épouse fonde sa demande de pension alimentaire sur la Loi sur le divorce, je ne puis rien faire. Je suis lié.

Le sénateur Forest: Y a-t-il dans d'autres provinces des lois rédigées sur le modèle de la loi ontarienne?

M. Day: Je l'ignore. Je sais qu'il y a des lois provinciales qui sont rédigées de la même manière, mais je ne saurais vous dire si c'est le cas, par exemple, de la loi en Colombie-Britannique.

La Commission de réforme du droit s'est inspirée de l'expérience californienne pour une bonne partie de la Loi portant réforme du droit de la famille de l'Ontario. Cette loi était considérée à l'époque comme une mesure très progressiste et l'Ontario a fait figure de leader canadien dans ce domaine. Plusieurs provinces lui ont emboîté le pas.

Le sénateur Cools: La Loi ontarienne portant réforme du droit de la famille était considérée comme une mesure très audacieuse à l'époque. Elle était à la fine pointe de l'avant-garde au Canada. Elle a été introduite par M. Roy McMurtry, qui est maintenant juge en chef. La loi ontarienne s'inspirait en grande partie du droit californien. Le mariage était considéré comme un partenariat, les

legislation and the other provinces across the country tended to follow. We should understand that.

I wish to cite for the record a similar case, *Keehn v. Keehn*, which is another case that made the international journals. This was heard in the New York Supreme Court. It was an appalling history, lasting 14 years, of massive ill treatment by a wife of her husband. The various instances, which are detailed in the judgment, are too numerous to detail. The justice described the wife's conduct in the following terms:

The picture drawn before me — a picture I accept as fact — was one of a grimly determined, evil-tempered woman who sought to turn an active and successful American businessman into a useless and indolent creature, old before his time, and utterly possessed by her, body and soul.

He then went on to say that the husband regularly arrived at the doctor's surgery with bruises all over his body and multiple teeth marks. You apparently see teeth marks in a lot of these cases. The judge further stated the husband was obviously on prescribed medication. I am reading from the journal *Family Law*.

The Judge, not unexpectedly, held the wife guilty of cruelty and, in addition, found that her conduct was such as to disentitle her from alimony.

Honourable senators, what Mr. Day has raised is not new to family law. It is just that, for whatever reasons, many people have chosen to turn a blind eye and a deaf ear to it. We can go back in case law for centuries and find such cases.

Senator Jessiman: I have before me the Constitution Act of 1867. I understand that the part which I will read has not been amended. It has to do with distribution of powers. Section 91(26) says that marriage and divorce are under federal jurisdiction. Section 92(13) of the same act says that property and civil rights in the provinces are under provincial jurisdiction.

Has this been interpreted by the courts to give jurisdiction to the federal government not only to deal with marriage and divorce but to go further, as far as divorce is concerned, and grant alimony, spousal support and support for children, or is that the jurisdiction of the provinces? We will ask the deputy minister that. There may be some law on that. It certainly is not in those few pages that we were given. You would have thought they would have discussed that and that one would take priority over the other.

The Chair: Thank you, Mr. Day. We appreciate your appearance before us today.

Senators, our next witness is Mr. Paul Carrier from the Royal Ottawa Hospital. He is a family counsellor.

Please proceed, Mr. Carrier.

conjointes partageaient tout et la femme était l'égal de l'homme. Cette loi était extrêmement progressiste et les autres provinces ont eu tendance à s'en inspirer. Nous devrions le comprendre.

Je voudrais citer une autre affaire, *Keehn c. Keehn*, qui a elle aussi attiré l'attention des revues de droit internationales. L'affaire, qui avait été entendue par la Cour suprême de l'état de New York, concernait un cas épouvantable de mauvais traitements infligés par une femme à son époux pendant une période de 14 ans. Les détails, exposés dans le jugement, sont trop nombreux pour que je les énumère ici. Le juge a décrit la conduite de l'épouse dans les termes suivants:

On m'a dépeint une personne acharnée et méchante, et je suis sûr que sa description correspond à la réalité, qui a totalement possédé un homme d'affaires américain dynamique et prospère et en a fait un être inutile et indolent, prématurément vieilli.

Le juge a ajouté que l'époux se présentait régulièrement chez les médecins avec des marques partout sur le corps et de multiples traces de morsure. Il semble que les morsures soient fréquentes dans les cas semblables. Le juge a déclaré que l'homme était de toute évidence sous médication d'ordonnance. Ce texte est tiré de la revue *Family Law*.

Comme il fallait s'y attendre, le juge a reconnu la femme coupable de cruauté et a statué que sa conduite la privait du droit à une pension alimentaire.

Honorables sénateurs, les cas dont a parlé M. Day ne sont pas inédits en droit familial, mais pour une raison ou l'autre de nombreuses personnes ont préféré les passer sous silence. On retrouve des cas semblables depuis des siècles en droit jurisprudentiel.

Le sénateur Jessiman: J'ai sous les yeux la Loi constitutionnelle de 1867. À ma connaissance, les dispositions auxquelles je vais faire référence, qui se rapportent à la distribution des pouvoirs, n'ont pas été modifiées. Aux termes du paragraphe 91(26), le mariage et le divorce sont des sujets de compétence fédérale. Aux termes du paragraphe 92(13), la propriété et les droits civils dans la province relèvent de l'autorité de la province.

Les tribunaux ont-ils interprété ces dispositions comme signifiant que le gouvernement fédéral a non seulement autorité en matière de mariage et de divorce, mais qu'il a également le pouvoir de décider des pensions alimentaires, du soutien des conjoints et des enfants, ou est-ce que ces sujets relèvent de la compétence des provinces? Nous poserons la question au sous-ministre. Il existe peut-être une loi qui pourrait nous éclairer à ce sujet. Nous ne trouverons sûrement pas la réponse dans les quelques pages qui existent. On se serait attendu à ce que la question soit examinée et qu'un niveau de compétence l'emporte sur l'autre.

La présidente: Merci, monsieur Day. Nous vous remercions d'avoir comparu devant le comité.

Honorables sénateurs, le prochain témoin est M. Paul Carrier, de l'Hôpital Royal d'Ottawa. Il est conseiller familial.

Monsieur Carrier, vous avez la parole.

Mr. Paul Carrier, Family Counsellor, Royal Ottawa Hospital: Madam Chair, you introduced me as a family counsellor. That is true, but over the last 17 years I have done assessments in custody and access cases and mediation. I have been involved in this issue at the front line.

I believe this bill is on the right track with a grid for payments. Most of the colleagues I have spoken to in the mediation field agree with this. There is no doubt that it will reduce some of the litigation associated with dividing up the assets. Anything that reduces the acrimony in divorce or separation will benefit the children involved.

Disputes of custody and access hurt the self-image of children. As children, we are our parents psychologically. If your mother is running around town and your father is a drunk, you do not feel so good about yourself. Many people spend their lives trying to move away psychologically from their parents. If one parent is saying that the other parent is not good, they are really saying that the child is not good. When there is acrimony between parents and they are putting each other down, they are putting the child down directly and psychologically. There are many ramifications from what I am saying, but that is it in a nutshell.

Another area which causes trouble for children with respect to custody and access is no access or irregular access. This all bears on the bill. The bill is a social engineering bill, and people will react to it. No access or irregular access causes trouble with children and their psychological make-up. I know this from my clinical observations and research.

The third thing that causes trouble for children in the long term in a separation and divorce situation is a depressed custodial parent. Anyone who is parenting and is depressed does not do a good job. That is particularly true in custody-access situations.

These three things pose the biggest risk to children's mental health.

Good, healthy contact between both parents is best for children. Money is important, but the contact is even more important. Many people are raised in poor homes and do just fine. Money is not the be all and end all. It is important, but the most important thing is good contact.

If this bill purports to do what is best for children, then it should encourage more contact between the children and both parents. It is within the scope of this bill to do that.

The grid or tables could be made to accommodate various time-sharing arrangements. Currently there is no clear financial inducement for the access parent to have the children four or five nights out of every two weeks. Having the children four or five nights out of a two-week period is much better for the children and for the parent than the traditional or North American standard

M. Paul Carrier, conseiller familial, hôpital Royal d'Ottawa: Madame la présidente, vous m'avez présenté comme étant conseiller familial et c'est la vérité, mais au cours des 17 dernières années j'ai aussi fait des évaluations dans des cas de garde et d'accès et je me suis occupé de médiation. Je travaille en première ligne dans ce domaine.

Je crois que ce projet de loi et la grille de paiement qu'il propose vont dans la bonne direction. La plupart de mes collègues à qui j'ai parlé dans le domaine de la médiation appuient cette mesure. Elle contribuera certainement à atténuer l'aspect litigieux de la répartition des avoirs. Tout ce qui peut contribuer à réduire l'acrimonie dans les cas de divorce ou de séparation est bénéfique pour les enfants en cause.

Les conflits au sujet de la garde et de l'accès affectent l'estime de soi des enfants. Du point de vue psychologique, les enfants s'identifient à leurs parents. Un enfant dont la mère est une irresponsable et le père un alcoolique ne se sent pas bien dans sa peau. De nombreuses personnes passent leur vie à se dissocier de l'image psychologique qu'ils ont de leurs parents. Si un conjoint s'en prend à la valeur de l'autre comme personne, il s'attaque également à l'enfant. Les parents qui se manifestent mutuellement de l'aigreur et se dénigrent l'un l'autre nuisent à leur enfant sur le plan psychologique. Les conséquences sont nombreuses mais elles se résument à cela.

En matière de garde et d'accès, l'absence d'accès ou l'accès à des intervalles irréguliers est également une source de problèmes pour les enfants. Tout cela est en rapport avec le projet de loi, qui est une mesure de sociologie appliquée. Les gens vont réagir. L'absence d'accès ou un accès à intervalles irréguliers perturbent les enfants sur le plan psychologique. Je l'ai constaté au cours de mes observations et recherches cliniques.

La troisième cause de troubles à long terme pour les enfants dans les cas de séparation ou de divorce est la présence de problèmes dépressifs chez le parent qui a la garde. Un parent dépressif ne peut pas bien s'acquitter de ses responsabilités parentales et c'est particulièrement vrai dans les cas de garde ou d'accès.

Ce sont là les trois principales menaces à la santé mentale des enfants.

Dans l'intérêt des enfants, il est préférable que les parents entretiennent de bons rapports. L'argent est important, mais la qualité des rapports l'est encore davantage. De nombreuses personnes grandissent dans des milieux pauvres et sont néanmoins des gens heureux. L'argent a son importance, mais il n'est pas tout. La qualité des relations est encore plus importante.

Si le projet de loi vise à protéger le meilleur intérêt des enfants, il doit et peut encourager davantage les rapports entre les parents et leurs enfants.

La grille ou le barème des pensions peut être établi de manière à permettre diverses ententes sur le partage du temps. À l'heure actuelle, les parents ayant un droit d'accès n'ont aucune incitation financière claire à avoir leurs enfants avec eux quatre ou cinq nuits toutes les deux semaines. Cette formule est pourtant bien meilleure pour les enfants et les parents que la garde une fin de

of every second weekend. Usually custody is Friday night to Sunday night with maybe a visit during the week.

I will give you an example of a typical situation that I would see in my office. The mother has custody and the father has access. The mother asks for reduced access because when the kids come home on Sunday evening, they are a mess. They do not listen to their mother and they are misbehaving. She says that the father is not parenting the children and therefore the access is not good for the children. Furthermore, she says that they are always a mess at school on Monday morning. The teacher is calling her to say that the children are misbehaving and not listening.

Then the father comes in and tells me that the kids were fine all weekend, that he did not have any problem with them. He says that she cannot look after the kids and that it is her problem.

They are on the horns of a dilemma. He is blaming her and she is blaming him. She believes that the solution is reduced access.

I then speak to the children. I ask them if they are misbehaving when they get home. They say, yes, they are misbehaving, but not that much. They say that school is not so great on Monday morning after dad's access weekend. I ask what they do with their dad. They say that they have a good time with dad, which translates into staying up later, less discipline and more junk food. That results in the situation they are in when they come home.

When I speak to the father, he says that that is true and that he does not have any trouble. When I ask if they ever misbehave, he says that they do but because he does not see them often, he kind of lets things go.

When I speak to the kids I ask if they are misbehaving at their father's place like they do at their mom's. They say that because they do not see him that often they do not misbehave as badly.

Everyone is playing a bit of a game. You cannot parent as a weekend parent. When I tell the mother that there should be more access, rather than the reduced access she asked for, she does not greet that very positively. However, they are willing to try.

I have seen thousands of sets of parents in similar situations over the past 17 years. Most parents are okay. We all have our strengths and weaknesses. There are exceptional cases, of course, but I will not deal with them because the bill should speak to the majority of people in its basic content. Most people parent well.

My advice to the custodial parent is to let the other one parent during the school week. Let them have the children on Thursday night and send them to school on Friday morning, and keep them for the weekend knowing that they are coming back Monday

semaine sur deux, comme c'est couramment le cas en Amérique du Nord. Habituellement, la garde s'étend du vendredi soir au dimanche soir et s'accompagne parfois d'un droit de visite une fois par semaine.

Je vais vous donner un exemple typique de situations que je vois à mon bureau. La mère a la garde et le père un droit d'accès. La mère demande une réduction du droit d'accès parce que lorsque les enfants lui reviennent le dimanche soir, ils sont insupportables. Ils n'écourent pas leur mère et se comportent mal. Elle affirme que leur père s'occupe mal des enfants et que l'accès aux enfants est par conséquent une mauvaise chose pour eux. La mère affirme également que les enfants sont dissipés et inattentifs à l'école le lundi matin et que le professeur l'appelle pour s'en plaindre.

Le père, de son côté, me dit que les enfants se sont bien comportés toute la fin de semaine et qu'il n'a eu aucun problème. Selon lui, c'est la mère qui ne sait pas s'y prendre et c'est à elle de régler le problème.

Les deux parents font face à un dilemme. Ils se blâment mutuellement et la mère croit que la solution serait de réduire le temps d'accès du père.

Je rencontre ensuite les enfants et leur demande s'ils se comportent mal une fois de retour à la maison. Ils me répondent: Oui, mais pas tant que ça, et ajoutent qu'ils n'aiment pas beaucoup se retrouver à l'école le lundi matin après avoir passé la fin de semaine avec papa. Je leur demande ce qu'ils font ensemble et ils me répondent qu'ils s'amusent bien avec leur père, ce qui signifie qu'ils vont au lit plus tard, que la discipline est relâchée et qu'ils mangent davantage de nourriture-camelote. C'est ce qui explique la situation qui prévaut lorsqu'ils sont de retour chez leur mère.

Quand je parle au père, il me confirme les faits et me dit qu'il n'a aucune difficulté avec les enfants. Quand je lui demande s'ils sont dissipés, il me répond que cela leur arrive, mais que puisqu'il ne les voit pas souvent il ferme les yeux à ce sujet.

Quand je demande aux enfants s'ils se comportent aussi mal chez leur père que chez leur mère, ils me disent qu'étant donné qu'ils voient leur père moins souvent ils ne sont pas aussi indisciplinés chez lui.

Chacun joue son petit jeu. On ne peut pas être parent seulement les fins de semaine. Lorsque je dis à la mère qu'il faudrait accroître la durée d'accès du père, au lieu de la réduire comme elle le demande, elle ne réagit pas de façon très positive. Les parents acceptent cependant de faire un essai.

J'ai vu des milliers de couples de parents dans des situations semblables en 17 ans de pratique. La plupart des parents font bien leur travail. Nous avons tous nos points forts et nos faiblesses. Il y a évidemment des exceptions, mais je ne m'y arrêterai pas car le projet de loi doit essentiellement viser la majorité des gens. La plupart des gens s'acquittent bien de leurs responsabilités parentales.

Je suggère habituellement au parent qui a la garde des enfants de les laisser à l'autre parent pendant une partie de la semaine. Le parent ayant un droit d'accès prend les enfants dès le jeudi soir, les envoie à l'école le vendredi matin. Il les garde toute la fin de

night after school. Monday is usually not a good night. If they have been lousy over the weekend, Monday will be terrible.

Therefore, I suggest that the access go from a Thursday evening to a Tuesday morning when they go back to school. This makes the father's parenting more real and the kids' relationship with him more real. More time is what is important for the average family.

I believe that the bill does not address that well enough in division of money.

Senator Jessiman: Are you suggesting that each week be on that basis?

Mr. Carrier: No, I am suggesting extending every second weekend access over time.

Senator Jessiman: Do you think that is better than every week?

Mr. Carrier: Every weekend is not good access because that is the best time to have some down time with the children. I often see situations in which the children eat at one parent's house every weekend, or they split the weekends. Eventually, those arrangements fall apart. With very young people, it might work well. People like their weekends for getting away to cottages, et cetera. Splitting weekends, or every weekend access, does not allow that.

A number of people who have made presentations to the committee have said that access and child support should not be considered together. Bill C-41 deals with the money issue and mentions the access issue. They are related.

Access is dealt with poorly in this bill. It does not reflect what is best for children. The bill should do what it is capable of. It is capable of encouraging more contact between parents and children. If the division of money does not encourage more contact and more time spent with the children, it is missing what is fundamental for children.

Prior to 1900, it was a man's world when it came to custody. It is interesting to read some of the judgments from the 1800s in which it is stated that it was in man's nature to have custody. However, in the 1930s, they state that it is in woman's nature to have custody. That has polarized the situation. However, slowly but surely, it is becoming a parents' world where the value of both parents to a child's mental health is being realized.

This bill places an emphasis on the division of money. It does that in a way which is reminiscent of the past way of thinking.

It does, at least, provide the appearance of fairness. A father may feel that if he is getting the children every second weekend, he is not being treated any worse than the guy next door. There is some value in that. However, it does not effectively encourage more contact. I feel that it is a disincentive.

semaine et les renvoie à l'autre parent le lundi soir. Le lundi soir est habituellement une période difficile. Si les enfants se sont mal conduits en fin de semaine, le lundi soir sera pénible.

Je recommande donc que la période d'accès s'étende du jeudi soir jusqu'au retour à l'école le mardi matin suivant. Ainsi, le père exerce réellement son rôle de père et ses enfants ont avec lui une relation plus tangible. L'important, pour la famille moyenne, est de passer plus de temps ensemble.

Je ne crois pas que le projet de loi en tienne suffisamment compte dans la répartition des ressources financières.

Le sénateur Jessiman: Recommandez-vous d'appliquer cette solution à longueur de semaine?

M. Carrier: Non, je recommande de prolonger la période d'accès une fin de semaine sur deux.

Le sénateur Jessiman: Croyez-vous qu'il est préférable de procéder ainsi plutôt que sur une base hebdomadaire?

M. Carrier: Un droit d'accès toutes les fins de semaine ne suffit pas car c'est la période où le parent risque le plus de manquer de disponibilité. Je vois souvent des cas où les enfants mangent chez l'un des deux parents toutes les fins de semaine, ou encore vont chez l'un une fin de semaine sur deux. Ces ententes finissent par tomber. Cette solution peut être efficace dans le cas de très jeunes personnes. Les gens aiment aller passer la fin de semaine au chalet, par exemple. Le partage des fins de semaine ou l'accès toutes les fins de semaine ne le permet pas.

De nombreuses personnes qui ont comparu devant le comité ont affirmé que le droit d'accès et le soutien des enfants devraient être examinés séparément. Le projet de loi C-41 traite à la fois de la question monétaire et du droit d'accès. Il lie les deux sujets.

Le projet de loi n'aborde pas la question de l'accès de façon adéquate. Il ne le fait pas d'une manière qui correspond aux meilleurs intérêts des enfants. Le projet de loi pourrait et devrait favoriser davantage les rapports entre les parents et leurs enfants. Si la répartition des ressources financières ne favorise pas des contacts plus longs entre les parents et les enfants, le législateur omettra un besoin fondamental des enfants.

Avant 1900, les hommes avaient priorité en matière de garde. Il est intéressant de lire des jugements du XIX^e siècle, où il est dit qu'il est dans la nature de l'homme d'avoir la garde de ses enfants. Dans les années 30 cependant, les tribunaux ont reconnu que cette responsabilité était plutôt celle de la mère. Cela a eu pour effet de polariser la situation. De nos jours, on prend conscience lentement mais sûrement de l'importance des deux parents pour la santé mentale de leurs enfants.

Le projet de loi met l'accent sur le partage des ressources financières, d'une manière qui rappelle l'ancienne mentalité.

Le projet de loi comporte, du moins, une apparence d'équité, dans la mesure où le père qui obtient le droit d'avoir ses enfants une fin de semaine sur deux aura l'impression de ne pas être moins considéré que le premier venu. Cette approche a une certaine valeur, bien qu'elle ne favorise pas vraiment un accroissement des rapports. Je crois plutôt qu'elle favorise le contraire.

Many parents I dealt with in the scenario I gave you before about the weekend access being extended have opted for a 30-70 split, with 70 per cent of the time being spent with the access parent. Basically, that is the scenario I have discussed about 4 nights out of 14. Many also opt for five, which would be a 35-65 or a 40-60 split. These arrangements get away from what I have referred to as weekend parents or the McDonald's parents syndrome.

Once the parents have discussed the time sharing in a mediation session, you turn to money. You do not do one without an eye on the other; you just do not discuss them at the same time.

This bill does not allow for a range of shared time situations. Parents must share physical custody of the child in a substantially equal way. I am not too clear on what that means. Does it mean a 50-50 split or a 40-60 split? It is not clear. I do not believe that it encourages what society is moving toward. It is stuck in the past. This bill should address that issue.

Many of my colleagues believe that with this bill people will go for 50-50 access, that they will not bother trying things out, which is usually what people will do. They may have a lot of distrust about each other, but they are willing to try. If the law is a disincentive, they may not wish to try. In these emotional situations, the law needs to lead the way somewhat and not just react.

The bill sets out what a parent would spend on a child if the parent were living at home. This translates into what an access parent would pay. That makes certain assumptions about what amount of time the designated access parent will be spending with the child. However, I do not know what those assumptions might be.

There should be a grid which delineates payments for various amounts of time spent with the children. That would be an encouragement for many parents. A grid reflecting time sharing would make the financial planning more realistic and speak to whether a given plan was feasible or just pie in the sky.

I agree with Mr. Finnie who told the committee that the amount of time the non-custodial parent has the child should be taken into account. He seemed to imply that there were some scales to take this time sharing into account.

Minister Rock told the committee that the undue hardship provision could deal with the money issue when it came to sharing time. I suppose it could. In my opinion, this places the wrong emphasis on the issue. It is not a hardship. I think parents will take exception to it being termed a hardship to have to go to court or to have some sort of dispute over what is time sharing

De nombreux parents avec qui j'ai eu à traiter dans la situation que je vous ai citée en exemple, à savoir le prolongement de la fin de semaine pour le parent ayant le droit d'accès, ont opté pour la formule de partage 30-70, les enfants passant 70 p. 100 du temps avec le parent qui a le droit d'accès. Cela correspond essentiellement à la répartition dont j'ai discuté, c'est-à-dire quatre nuits sur 14. Beaucoup de parents optent également pour cinq nuits, soit un partage dans une proportion de 35 à 65 ou 40 à 60. Les ententes de ce type tendent à faire régresser ce que j'appelle le syndrome des parents de fin de semaine ou parents McDonald's.

Une fois que les parents ont discuté de la question du partage du temps en médiation, ils peuvent aborder la question monétaire. L'une ne va pas sans l'autre, mais elles ne doivent pas être examinées ensemble.

Le projet de loi ne permet pas d'appliquer des formules variables de partage du temps. Les parents doivent se partager la garde des enfants de façon sensiblement égale. Je ne suis pas certain de ce que cela signifie. Est-ce un partage à 50-50, 60-40? Ce n'est pas clair. Le projet de loi ne semble pas encourager la tendance qui se manifeste actuellement dans la société. Ce projet de loi est rétrograde. Il devrait tenir compte de la tendance actuelle.

Bon nombre de mes collègues croient que, avec cette loi, les gens voudront partager la garde moitié-moitié, que les gens ne se préoccuperont pas d'essayer autre chose, ce qu'ils font généralement. Les conjoints qui se séparent peuvent entretenir beaucoup de méfiance l'un vis-à-vis de l'autre, mais ils sont disposés à essayer. Si la loi les en décourage, ils risquent de ne pas le faire. Dans ces situations très exigeantes sur le plan affectif, la loi doit guider un peu les gens et pas seulement prévoir les conséquences de leurs décisions.

Le projet de loi établit combien un parent dépenserait pour un enfant s'il vivait au foyer familial, et c'est ce qui détermine combien paiera le parent qui n'a qu'un droit d'accès. On présume ainsi du temps que passera avec l'enfant le parent qui n'a pas la garde, mais je ne sais pas quelles sont les présomptions sur lesquelles on s'est fondé pour le faire.

Il devrait y avoir une grille qui détermine les paiements en fonction du temps passé avec les enfants. Ce serait encourageant pour beaucoup de parents. Une grille qui tiendrait compte du temps que chaque parent consacre à l'enfant rendrait la planification financière plus réaliste. On verrait ainsi si un plan donné est réalisable ou non.

Je suis d'accord avec M. Finnie, qui a dit au comité que le temps que passe avec l'enfant le parent qui n'a pas la garde devrait être pris en compte. Il semblait dire qu'il existait des barèmes qui permettraient de calculer ce partage du temps.

Le ministre Rock a dit au comité que la disposition sur les difficultés excessives pourrait être invoquée dans la détermination du montant de la pension en rapport avec le partage du temps de garde. Je suppose que ce serait possible mais, à mon avis, c'est mettre l'accent au mauvais endroit. Il ne s'agit pas d'une difficulté. Je crois que les parents s'opposeraient à ce qu'on

and how the resources could be allocated. In fact, this is the way things are going. People are beginning to share.

I agree with Mr. Epstein who told this committee that society is changing and that, 20 years from now, we will see far more shared parenting and joint custody. It is happening now and the statistics show it gradually increasing.

Senator Jessiman asked Minister Rock about taking out the words "in a substantially equal way." Minister Rock replied that that would go a long way in stuffing courtrooms with lawyers on behalf of parties arguing about the definition of "substantial." I believe that it will happen anyway because it is not defined well enough. I believe that it should be defined, and in a positive way. I hope that is done before this law is proclaimed. It should not be referred to as undue hardship.

If it is not defined, it may have the unintended consequence of dragging back to court parents who are already sharing custody on 30-70 or 40-60 splits. The person will say, "This is what the government of the day and society says I should be getting, so I should be getting it." If it is not defined, it may be back to court to have a fight over the grid the way it stands, even though they have worked something else out.

I wish to propose an addition to the Divorce Act; section 15.1(5)(c). I do not expect this addition, but I should like to propose it anyway; namely, "that the parents are sharing time with the children beyond what is considered the usual standard or normal child care arrangements". That would allow for a grid to be added. This is found on page 7 of my document.

Under objectives of the guidelines I should to have included "to encourage the involvement of both parents in the lives of their children." The word "parents" is important here. The act uses the word "spouses." It should use "parents" rather than "spouses."

Another addition to the guidelines in subclause 7 dealing with shared custody would be, "where both spouses share custody of a child beyond what is considered the usual standard or normal child care arrangements." I do not know what that is, but I am sure that the people who drafted the bill had some idea of what that was to be.

The point is that the bill should accommodate shared parenting. It is good for kids. It is more important than money.

In my experience, most people do settle and most lawyers are very good; they do not exacerbate matters. There are always a few exceptional cases, but the majority of people get on with their lives, even if the law is not very good.

Several of the groups and people presenting to you complained about various words or labels in the divorce area. For the purposes of the Divorce Act, the word "spouse" should be replaced with the word "parent" wherever it applies to children. It is not a dramatic

qualifie de difficulté le fait de devoir aller en cour ou l'obligation de résoudre un différend au sujet de la définition de la garde partagée et de la manière dont les ressources devraient être allouées. En fait, c'est déjà ainsi que les choses se font. Les gens commencent à partager la garde.

Je suis d'accord avec M. Epstein, qui a dit au comité que la société change et que, dans 20 ans, nous verrons beaucoup plus de cas de garde partagée ou de garde conjointe. Cela se produit déjà et, selon les statistiques, ces cas augmentent constamment.

Le sénateur Jessiman a posé une question au ministre Rock au sujet de la suppression des mots «de façon essentiellement égale». Le ministre a répondu qu'on provoquerait ainsi une multitude de litiges sur la définition du mot «essentiellement». Je crois que cela se produira de toute façon, parce que ce terme n'est pas assez bien défini. Il devrait être défini, et de façon précise. J'espère qu'on le fera avant la promulgation de la loi. On ne devrait pas en parler comme de difficultés excessives.

L'absence de définition pourrait avoir pour conséquence involontaire de ramener en cour des parents qui partagent déjà la garde dans une proportion de 30 p. 100 contre 70 p. 100 ou de 40 p. 100 contre 60 p. 100. La personne dira: «Voilà ce que le gouvernement actuel et la société croient que je devrais avoir; c'est donc ce que je devrais réellement avoir.» Si le terme n'est pas défini, on risque de ramener en cour des parents en désaccord au sujet de la grille même s'ils ont conclu une entente par ailleurs.

Je veux proposer un ajout à la Loi sur le divorce, à l'alinéa 15.1(5)c). Je ne m'attends pas à ce qu'on me l'accorde, mais je propose quand même qu'on ajoute: «le fait que les parents consacrent plus de temps à leurs enfants que ce qui est considéré comme la norme ou comme la base d'une entente normale sur la garde des enfants». On pourrait ainsi ajouter une case à la grille. Cette proposition se trouve à la page 7 de mon document.

À la partie «Objectifs» des lignes directrices, on aurait dû ajouter «encourager la présence des deux parents dans la vie des enfants». Le mot «parents» est important ici. Dans la loi, on emploie le mot «époux». C'est «parents» qu'il faudrait employer, plutôt que «époux».

Au paragraphe 7 des lignes directrices, on ajouterait aussi, concernant la garde partagée: «quand les deux époux partagent la garde d'un enfant au-delà de ce qui est considéré comme l'entente type, habituelle ou normale pour la garde des enfants». Je ne sais pas ce que c'est, mais je suis sûr que les gens qui ont conçu le projet de loi en avaient une idée.

Ce qu'il faut, c'est que ce projet de loi tienne compte de la garde partagée. C'est bon pour les enfants. C'est plus important que l'argent.

Mon expérience m'a appris que la plupart des gens arrivent à une entente et que la plupart des avocats sont très bons, qu'ils n'empirent pas les choses. Il y a toujours quelques cas d'exception, mais la majorité des gens continue à vivre même si la loi n'est pas très bonne.

Plusieurs des groupes et des particuliers qui ont témoigné se sont plaints de différents termes ou expressions employés dans le domaine du divorce. Dans la Loi sur le divorce, le mot «époux» devrait être remplacé par le mot «parent», chaque fois qu'il est

change, and I am sure it is possible. It places the emphasis where it should be; namely, on children and raising children, not on spouses. It gives the message to people who read this law that the act is not interested in spouses, or man, or woman, but in parents. That would go a small incremental step toward getting away from this terrible polarization. It colours the reaction of a lot of people and anything to get away from it is important. It is about parenting, not spouses.

I recognize that women's groups are concerned that the time sharing proposals will be used by men to lower support payments. This is a legitimate concern. I have no time for half-time sharing in my office. For example, the mother has custody and the father has access. The father is making lots of money and the mother is making not very much money. The father is making support payments and says, "I do not expect to make any payments at all. After all, it is 50-50." I am not interested in going one step further. You cannot have a rich house and a poor house. It is as simple as that. It is a legitimate issue, given the spread of finances between men and women these days in general.

I believe that this concern could be handled by section 15.1(7) of the Divorce Act. If it can not, then a section could be added to ensure that whatever plan is put forward is financially viable; that is, that it is not making a rich house and a poor house.

I should like to make a point regarding the education clause right at the beginning, where it mentions "definition of child of the marriage."

My concern is that this will extend the disputes until the children are in their twenties. At some point, children and parents must be responsible for their own behaviour and deal with the fall-out of family problems without the imposition of the state.

When I raise this with my colleagues, they ask, "Will it be the child or the adult taking the parent to court? Will the parent get the money or will the child get the money?" This is a child-adult, really. Is post-secondary education a right or a privilege? Will non-separated families be obliged to pay for post-secondary education? How much should be paid?

If my own children are not contributing to their education or in some way helping out, should I be obliged to support them? If they do not contribute, I should have the right to say, "I will not contribute to you because you are not contributing." Perhaps they are blowing the money on things that I feel that they should not be spending it on. Maybe they do not deserve this money.

How will the court decide that? It is left wide open. I think it will drag disputes on and on. At some point, they should end. I do not know whether it is at the age of majority or 19 or 20, but to

question des enfants. Ce n'est pas un changement dramatique, et je suis sûr que c'est possible. On met ainsi l'accent là où il doit être, c'est-à-dire sur les enfants et l'éducation des enfants, plutôt que sur les époux. En lisant cette loi, on comprendrait donc qu'elle ne concerne pas les époux, ou l'homme et la femme, mais bien les parents. Ce serait un petit pas dans la bonne direction dans l'entreprise de neutraliser cette terrible polarisation. Cette orientation de la loi influe sur la réaction de bien des gens, et tout ce qui peut nous en éloigner est important. Elle porte sur le devoir des parents, et non des époux.

Je sais que les groupes féminins s'inquiètent du fait que les propositions de garde à temps partagé puissent être utilisées par les hommes pour réduire le montant de la pension alimentaire. C'est un argument valable. À mon bureau, je n'ai que faire du partage du temps moitié-moitié. Prenons le cas d'une mère qui a la garde légale et d'un père qui a un droit d'accès. Ce dernier gagne beaucoup d'argent tandis que la mère en gagne assez peu. Le père verse donc une pension alimentaire, mais il allègue qu'il ne devrait pas verser de pension du tout parce que, après tout, la garde est partagée moitié-moitié. Je n'irai pas plus loin. On ne peut pas avoir un foyer riche et un foyer pauvre. C'est aussi simple que cela. C'est une préoccupation fondée, étant donné l'écart entre les revenus des hommes et des femmes, en général, de nos jours.

Je crois que cette question pourrait être réglée en vertu du paragraphe 15.1(7) de la Loi sur le divorce et, sinon, un article pourrait y être ajouté pour faire en sorte que, quel que soit le plan adopté, il soit réalisable financièrement, sans avoir pour résultat qu'il y ait un foyer riche et un foyer pauvre.

Je veux souligner un point concernant la disposition sur l'éducation, au tout début, où l'on peut lire la définition d'«enfant à charge».

Ce qui m'inquiète, c'est que cette disposition prolongera les litiges jusqu'à ce que les enfants soient dans la vingtaine. À un certain moment, les enfants et les parents doivent prendre leurs responsabilités et régler les conséquences de leurs problèmes familiaux sans que ce soit régi par l'État.

Quand j'en parle avec mes collègues, ils me demandent: «Est-ce que ce seront les enfants ou les adultes qui traîneront les parents en cour? Est-ce que ce seront les parents ou les enfants qui auront l'argent?» En fait, l'enfant est alors adulte. L'éducation postsecondaire est-elle un droit ou un privilège? Les familles qui ne sont pas séparées devraient-elles être tenues de payer les études postsecondaires de leurs enfants? Combien faudrait-il payer?

Si mes propres enfants ne contribuent pas d'une façon ou d'une autre à payer leurs études, devrais-je être obligé de les faire vivre? S'ils n'y contribuent pas, je devrais avoir le droit de dire: «Je ne t'aiderai pas, parce que tu ne fais rien pour t'aider.» Il se peut que mes enfants gaspillent leur argent pour des choses qui, à mon avis, ne méritent pas d'être achetées. Il se peut qu'ils ne méritent pas cet argent.

Comment le tribunal s'y prendra-t-il pour décider cela? Il n'y a rien de précisé à ce sujet. Je crois que cela ne fera que faire traîner les litiges indéfiniment. La pension devrait se terminer à un

leave it wide open like this is a recipe for disaster. I do not think it should be there.

The Chair: You covered points that many of our witnesses have addressed. The importance of mediation in the breakup of marriages comes up over and over again. Also, it has been suggested that we use the words "parent" and "parenting" rather than "in custody" or "non-custodial."

Thank you for your presentation.

Senator Jessiman: Thank you very much for your presentation. You addressed a number of points to which we are very sympathetic. What would you consider to be the ideal 50-50 split? Would be it every three days, every week or every month? From your experience, what would be an ideal situation for the children to be shared between the two parents?

Mr. Carrier: Everyone is different. I do not think there is an ideal situation. I would not counsel anyone with younger children to split 50-50. Younger children need more stability and more predictability. The definition of "younger child" differs with every family too. Some people make it work with really young children. I would not deny them that, but it would not be my choice. I do not think most responsible counsellors, mediators or therapists would suggest 50-50 for very young children.

Most people seem to request it on a week-to-week basis or every two weeks. A lot of logistics works into this, as well as family finances. You cannot live on opposite sides of the city and share custody 50-50. It is not pragmatic. Some people do, but it demands an awful lot of the children to be ferried back and forth to schools, and so on. The school district is the key.

Frequent changes are usually not as good as giving children more time at each place to settle in. There is always a day or two during which they get settled in, and then life gets going.

Children accommodate these situations very well if the parents are in a business-like frame of mind. They do not have to like each other, as everyone around here does not have to like each other, but you do have to be businesslike and get the business done. Otherwise, the business fails. If they cannot behave in a businesslike manner, the business fails, and the business is the kids.

Senator Jessiman: Have you ever had a case where the parents take six-month turns at being the custodial parent?

Mr. Carrier: Yes. That is a rare situation, but I have seen it.

Senator Jessiman: It would seem to me to present less confrontation as far as the children are concerned.

Mr. Carrier: These situations usually evolve too, and that is why the law should encourage it. At the start, people are usually very suspicious and feel backed into a corner. Then they start to

certain moment. Je ne sais pas si ce devrait être à la majorité, ou à 19 ou à 20 ans, mais de ne fixer aucune limite, c'est tout faire pour provoquer le désastre. Je ne crois pas que cette disposition devrait être conservée.

La présidente: Vous avez traité de points que de nombreux témoins ont déjà soulevés. L'importance de la médiation en cas de rupture d'un mariage revient sans cesse. On nous suggère aussi d'utiliser les mots «parent» et «parenting», en anglais, plutôt que «in custody» ou «non-custodial».

Je vous remercie de cet exposé.

Le sénateur Jessiman: Je vous remercie de cet exposé. Vous avez abordé un certain nombre de points que nous envisageons favorablement. Qu'est-ce que vous considéreriez comme la formule idéale pour le partage moitié-moitié? Serait-ce, pour les enfants, de passer d'un parent à l'autre tous les trois jours, toutes les semaines ou tous les mois? D'après votre expérience, quelle est la manière idéale de partager la garde des enfants entre les deux parents?

M. Carrier: C'est différent pour chacun. Je ne crois pas qu'il y ait une situation idéale. Je ne conseillerais à personne avec de très jeunes enfants de partager la garde moitié-moitié. Les enfants plus jeunes ont besoin de plus de stabilité et de prévisibilité. La définition de ce qu'est un jeune enfant varie aussi d'une famille à l'autre. Certains y parviennent avec de très jeunes enfants, je ne dis pas le contraire, mais ce ne serait pas mon choix. Je crois que la plupart des conseillers, médiateurs ou thérapeutes conscients de leurs responsabilités ne recommanderaient pas une garde partagée moitié-moitié pour de très jeunes enfants.

La plupart des gens semblent vouloir changer chaque semaine ou toutes les deux semaines. Cela prend beaucoup de logistique et d'organisation financière. On ne peut pas vivre en des coins opposés de la ville et partager la garde moitié-moitié. Ce ne serait pas logique. Certains le font, mais c'est demander énormément aux enfants, qui doivent être transportés aller-retour à l'école, ainsi de suite. Le quartier de l'école est le périmètre parfait.

Généralement, le fait de changer souvent ne fonctionne pas aussi bien que de laisser plus de temps aux enfants pour s'installer. Les enfants prennent toujours une journée ou deux pour s'installer, avant que la vie reprenne son cours.

Les enfants s'accommodent très bien de ces situations si les parents s'entendent, en pratique. Ils n'ont pas besoin de s'aimer, tout comme il n'est pas nécessaire que tout le monde ici s'aime, mais il faut parvenir à s'entendre pour que le travail se fasse. Autrement, on échouera à la tâche. Si les parents ne peuvent s'entendre de façon pratique, ils échoueront, et la tâche en question, c'est l'éducation des enfants.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous déjà vu une famille dont les parents prendraient les enfants chacun six mois, à tour de rôle?

M. Carrier: Oui, c'est rare, mais je l'ai déjà vu.

Le sénateur Jessiman: Il me semble que cela laisserait place à moins de confrontation pour les enfants.

M. Carrier: Ces situations évoluent également, en général, et c'est pourquoi la loi devrait encourager cette évolution. Au début, les gens sont généralement très soupçonneux. Ils se sentent

try things incrementally and move from there. People will find their own level eventually and live without the law in their lives.

Senator Pearson: You gave an excellent presentation. I quite agree with your position, since the children are the ones at issue in these cases.

Do you think that joint custody is better? Does that not solve some of these problems?

Mr. Carrier: Are you referring to joint legal custody?

Senator Pearson: Yes, in terms of support payments and so on. In joint legal custody, arrangements are less regulated.

Mr. Carrier: I distinguish between joint legal custody and time-sharing. They are two different matters.

You could time-share and not have joint legal custody, which is what most people seem to do initially. Eventually, as the trust builds, people start to consult each other about education and health and so on. Eventually, most people get there without the law.

In the long run, I think joint custody is better. Initially it may be more difficult for people to negotiate. There is no simple answer. It is very difficult. All the people I see are fighting. To impose joint decision-making on them might create more problems initially. Most of these agreements are like a Band-aid. They let people cover their hurt and get a framework in which to do their business, and then they get better. They mourn the loss of their relationship, which usually takes two years.

If you continue fighting or disagreeing, every time you go to court or see your lawyer all the stuff from the marriage comes rushing back to you. It is like reliving the marriage again, which means you are starting all over again to mourn the loss of your marriage and hopes and dreams. It delays the healing process.

It is important that people can live with the agreements.

Senator Pearson: As I am not a regular member of this committee, I have not been following the legislation as closely as most of the others. Is there anything in the legislation which encourages mediation? Mediation seems to be the way to go.

Mr. Carrier: No, there is nothing that I can see there.

Senator Pearson: There is a growth in mediation, is there not?

Mr. Carrier: Yes. It should be tried before people jump into court. It is not the solution for everyone, and some people need a legal solution, but it should be encouraged.

acculés au mur. Ensuite, ils font des essais en augmentant graduellement. Les gens finissent par trouver leur propre terrain d'entente et n'ont pas besoin de la loi pour y arriver.

Le sénateur Pearson: C'était un excellent exposé. Je suis assez d'accord avec votre position, parce que ce sont les enfants qui sont en jeu dans ces cas-là.

Croyez-vous que la garde conjointe est préférable? Est-ce que ça ne règle pas certains de ces problèmes?

M. Carrier: Voulez-vous dire la garde légale conjointe?

Le sénateur Pearson: Oui, pour ce qui est de la pension alimentaire et de tout le reste. Dans les cas de garde légale conjointe, les ententes sont moins réglementées.

M. Carrier: Je fais une différence entre la garde légale conjointe et la garde à temps partagé. Ce sont deux choses différentes.

On peut partager la garde sans avoir la garde légale conjointe. C'est ce que la plupart des gens semblent faire, au début. Petit à petit, à mesure que la confiance grandit, les gens commencent à se consulter au sujet de l'éducation des enfants, des questions de santé, ainsi de suite. Éventuellement, la plupart des gens en arrivent là sans que la loi s'en mêle.

À long terme, je pense que la garde conjointe est préférable, même si, au début, les gens trouvent plus difficile de négocier. Il n'y a pas de réponse simple. C'est très difficile. Tous les couples que je rencontre se disputent. Leur imposer de prendre des décisions ensemble risque d'engendrer plus de problèmes au début. La plupart de ces ententes fonctionnent comme une solution d'urgence. On commence par cacher le problème et s'organiser pour faire le reste quand même, puis le problème se règle. Les gens font le deuil de leur relation, ce qui prend généralement deux ans.

S'ils continuent à se battre ou à ne pas pouvoir s'entendre, chaque fois qu'ils reviennent en cour ou qu'ils consultent leur avocat, tous les événements de leur mariage leur reviennent en mémoire. C'est comme s'ils revivaient leur mariage, ce qui fait qu'ils reviennent à zéro dans le processus qui les amène à faire le deuil de leur union, de leurs espoirs et de leurs rêves. Cela prolonge le processus de guérison.

C'est important que les gens puissent vivre avec l'entente conclue.

Le sénateur Pearson: Je ne suis pas un membre régulier de ce comité et je n'ai pas suivi l'évolution de ce projet de loi d'aussi près que la plupart des autres. Y a-t-il quelque chose dans cette mesure qui encourage la médiation? La médiation semble être la solution à choisir.

M. Carrier: Non, il n'y a rien en ce sens.

Le sénateur Pearson: La médiation est de plus en plus populaire, n'est-ce pas?

M. Carrier: Oui. On devrait l'essayer avant de se précipiter devant les tribunaux. Ce n'est pas la solution pour tout le monde, car certains ont besoin d'un règlement judiciaire, mais on devrait l'encourager.

Senator Pearson: The legal solution can follow on with mediation.

Mr. Carrier: Yes. It can perhaps narrow some issues.

Senator Pearson: I would certainly like to encourage that.

Mr. Carrier: Many lawyers with whom I deal also mediate.

Senator Forest: Thank you for your presentation. I very much appreciated it.

In our family, we have had two divorces, which we thought were very distressing at the time. However, when I look at all the information we receive from parents now, I realize things were handled very well by our children and their spouses. In both cases, while one parent was considered to be the primary caregiver, the time-sharing was equal, and they did it in different ways. It seems to have worked out well. As you mentioned, it has changed as the children have grown older.

I appreciate that more is being done to encourage further contact with the children, which is the most important thing. Financial situations were not an issue here. Had they been, things might have been different.

I like the choice of "parents" rather than "spouses." We have heard a great deal about the negative connotations of "custodial" and "non-custodial." I do not know whether we can do anything about that, but certainly those terms are pejorative.

One of our witnesses yesterday made the point with regard to access that by far the bigger problem is not being denied access but taking advantage of access. There are many non-custodial parents who, for one reason or another, are not seeing their children as often as the other parent would want them to. Would you agree with that?

Mr. Carrier: I do not know about "many." I worked in a children's aid society in the 1970s, and I worked in a low-rent project which was full of single moms. Many of them did not have the fathers visiting. As I said, it is one of the three factors that load the gun against a child doing well in the future.

It is a big problem, but there is a way to induce more contact.

Senator Forest: As well, there has been a great deal of talk about grandparents' right to access, which is very important. I have also found that the grandparents being warm to the other parent and making the children feel that both their parents are very loving and supportive makes a big difference.

Mr. Carrier: Yes.

Senator Forest: The extended family encourages the contact and the trust of the child in both parents.

Le sénateur Pearson: Le règlement judiciaire peut faire suite à la médiation.

M. Carrier: Oui, et elle a des chances de réduire l'importance de certains désaccords.

Le sénateur Pearson: J'encouragerais certainement cette solution.

M. Carrier: Beaucoup d'avocats avec qui je fais affaire font aussi de la médiation.

Le sénateur Forest: Je vous remercie de votre exposé. Je l'ai beaucoup apprécié.

Dans notre famille, nous avons vécu deux divorces, et nous avons trouvé cela très éprouvant, à l'époque. Toutefois, quand je pense à toute l'information que nous donnent maintenant les parents, je me rends compte que nos enfants et leurs conjoints ont très bien fait les choses. Dans les deux cas, un parent était considéré comme le principal dispensateur de soins, le temps de garde était partagé également, et chaque parent faisait les choses à sa façon. Il semble que cela ait bien fonctionné. Comme vous le disiez, l'entente a changé à mesure que les enfants vieillissaient.

Si j'ai bien compris, on fait davantage pour encourager un contact plus étroit avec les enfants. C'est le plus important. Les situations financières n'étaient pas un problème dans notre cas. Si elles l'avaient été, les choses auraient pu être différentes.

J'aime l'idée d'utiliser le mot «parent» plutôt que «époux». On nous a beaucoup parlé des connotations négatives des mots «custodial» et «non-custodial», en anglais. Je ne sais pas si nous y pouvons quelque chose, mais c'est sûr que ces termes sont péjoratifs.

L'un des témoins que nous avons entendus hier a souligné, sur les questions d'accès, que le plus gros problème était, de loin, non pas le refus de l'accès à l'enfant, mais l'utilisation des droits d'accès. Il y a beaucoup de parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants et qui, pour une raison ou une autre, ne voient pas leurs enfants aussi souvent que le voudrait l'autre parent. Êtes-vous d'accord?

M. Carrier: Je ne sais pas s'il y en a «beaucoup». J'ai travaillé pour une société d'aide à l'enfance, dans les années 70, ainsi que dans un complexe de logements à prix modique où l'on trouvait beaucoup de mères seules. Pour bon nombre d'entre elles, le père de leurs enfants ne venait jamais. Comme je le disais, c'est l'un des trois facteurs qui risquent d'empêcher un enfant de bien se débrouiller plus tard.

C'est un gros problème, mais il y a moyen de favoriser les contacts.

Le sénateur Forest: On a aussi beaucoup parlé du droit d'accès des grands-parents, qui est très important. J'ai constaté que les grands-parents peuvent faire une grosse différence s'ils sont chaleureux à l'égard de l'autre parent et font comprendre aux enfants que leurs deux parents les aiment et les comprennent.

M. Carrier: Oui.

Le sénateur Forest: La famille élargie encourage le contact et la confiance de l'enfant dans les deux parents.

Mr. Carrier: That is very important. Oftentimes, grandparents or friends or relatives get on-side and do not encourage that. They become part of the problem.

Senator Forest: That is very detrimental to the children.

Mr. Carrier: Absolutely. As a matter of fact, when the parents are at odds, it is the grandparents or other relatives who are the comfort for the children. They are the ones the children can go to and feel good about themselves. They can make them feel that someone likes them unconditionally.

That is good and should be encouraged. It may be indirectly, but statements in law encourage people in certain ways.

Senator Forest: How can we encourage both parents to have greater contact with the children?

Mr. Carrier: The bill could encourage it if it showed that "access," which I define as time for a parent, is important. That would require some provision in the bill for other than just substantially equal, which might be 50-50. Otherwise, you take what you get and that is it. There should be some encouragement.

Senator Forest: There has been some suggestion that 50-per-cent time sharing should be presumed the norm.

Mr. Carrier: I would not consider that the norm at all.

Senator Forest: There is some suggestion it should be.

Mr. Carrier: I think that is totally ill-advised. From street level, that is ill-advised. That is not the way people start out. Some might move there, but most people have something in between.

Senator Losier-Cool: I appreciated the clinical approach in your brief. We like children so much, so we like to see something positive for children.

In the Divorce Act it is written that mediation is encouraged. You commented, on the last page of your brief, about post-secondary education. Has that ever been an issue? Are these your opinions as a family mediator?

Mr. Carrier: It has never been an issue which I have addressed in mediation. In the situations I have dealt with, the majority of children are in the 0 to 13 age range. Most people tend to settle down and get on with their lives by the time the children reach about 13 years of age. Also, at that age the children can vote with their feet.

Senator Losier-Cool: You do not see them very much after they are 18 years old or at the post-secondary-education age?

Mr. Carrier: That is right.

Senator Losier-Cool: In our subcommittee on post-secondary education, we heard from students who discussed the high level of debt that they have when they go to university. Children who come from single-parent families have almost no access to university. Statistics show that there is very little university

M. Carrier: C'est très important. Il arrive souvent que les grands-parents, des amis ou des connaissances prennent la part de l'un des deux parents et n'encouragent pas l'enfant de cette manière. Ils contribuent à accentuer le problème.

Le sénateur Forest: C'est très mauvais pour les enfants.

M. Carrier: Absolument. En fait, quand les parents ne s'entendent pas, la présence des grands-parents ou d'autres connaissances est un réconfort pour les enfants. C'est à eux que les enfants peuvent s'adresser pour être rassurés. Ils peuvent ainsi sentir que quelqu'un les aime inconditionnellement.

C'est une bonne chose, et il faudrait encourager ces relations. Il y a des énoncés de la loi qui peuvent encourager les gens à faire certaines choses, même si c'est indirectement.

Le sénateur Forest: Comment pouvons-nous encourager les deux parents à resserrer les liens avec leurs enfants?

M. Carrier: Le projet de loi pourrait encourager cela s'il faisait valoir que l'accès, ou le temps accordé à un parent, est important. La grille devrait comporter certaines dispositions pour des cas autres que le partage essentiellement égal, qui peut vouloir dire moitié-moitié. Autrement, on prend ce qu'on obtient et on s'en contente. Il devrait y avoir une forme d'encouragement.

Le sénateur Forest: On laisse entendre qu'un partage du temps de garde à 50 p. 100 pour chacun devrait être la norme.

M. Carrier: Je ne considérerais pas cela du tout comme la norme.

Le sénateur Forest: On laisse entendre que cela devrait l'être.

M. Carrier: Je pense que c'est tout à fait inopportun. Du point de vue du grand public, c'est inopportun. Les gens ne commencent pas ainsi. Certains peuvent en arriver là, mais la plupart des gens font une transition quelconque avant d'arriver là.

Le sénateur Losier-Cool: J'ai apprécié le fait que votre mémoire présente un point de vue clinique. Nous aimons tellement les enfants que nous aimons voir quelque chose de favorable aux enfants.

Dans la Loi sur le divorce, c'est écrit que la médiation est encouragée. Vous parlez, à la dernière page de votre mémoire, de l'éducation postsecondaire. Cette question a-t-elle déjà été en jeu? Sont-ce là vos opinions en tant que médiateur familial?

M. Carrier: Cette question n'a jamais été un enjeu que j'aie traité en cours de médiation. Pour la plupart, les couples avec qui j'ai traité avaient des enfants de 0 à 13 ans. Pour la plupart des gens, quand les enfants arrivent à l'âge d'environ 13 ans, les choses se sont tassées et la vie a repris normalement. En outre, à cet âge-là, les enfants peuvent avoir leur mot à dire.

Le sénateur Losier-Cool: Vous ne les voyez pas beaucoup quand ils ont 18 ans ou qu'ils ont atteint l'âge des études postsecondaires?

M. Carrier: C'est exact.

Le sénateur Losier-Cool: À notre sous-comité sur l'enseignement postsecondaire, des étudiants nous ont parlé des fortes dettes qu'ils accumulent quand ils vont à l'université. Les enfants de familles monoparentales n'ont à peu près aucune chance d'aller à l'université. Les statistiques montrent que cette

population from that category. This may be a way to allow more youths from single-parent families to go to university.

Mr. Carrier: If it takes going to court to get it, it will create problems. If children from single-parent families are having difficulties accessing post-secondary education, then perhaps there could be another law or act to deal with that. I see these things dragging on for a long time. It would not be good for families. People have to let it go at some point.

Is post-secondary education a right? I do not know.

Senator Losier-Cool: It is difficult to be a parent and it is more difficult not to be a parent.

Mr. Carrier: My son or daughters must ask for money from me or my wife. A child of separated parents can do the same. If dad says no or mom says no, they live with the consequences. Their relationship will bear the brunt of it. At some point, they must face themselves without a judge present.

Senator Cohen: One of the witnesses yesterday spoke about post-secondary education. We have been discussing whether it is a right or a privilege and whether there should be a cap, perhaps after one degree. Perhaps it should be a joint decision of all. The witness said that usually the children of the first marriage are the ones deprived of that post-secondary education when the non-custodial parent marries again.

You do not deal with that, so you probably do not have an answer.

Mr. Carrier: My answer on this issue is on more of a personal level and from what I have heard from my colleagues. I believe that this will cause more disputes, and I do not want to create more disputes. If this is a social problem, perhaps it could be dealt with in a way other than through litigation.

I have friends who are separated. My friend's son can take his father to court to make him pay for a university education, or a part thereof, but my son cannot. That does not seem right.

I do not understand why this clause has been included. I am sure there is some social engineering going on, but this is not the right place for it. It is grist for a fight. Most parents would help their children through a post-secondary education.

Senator Cohen: Most of the correspondence that we have received on this issue is opposed to having it legislated. They want it to be a family decision after discussion.

Mr. Carrier: Absolutely. It will be grist for a fight and will carry on the misery of a separated family for years longer than it should be.

Senator Cohen: We do not want to see that.

catégorie de la population est très peu représentée parmi les étudiants universitaires. Ce pourrait être un moyen de permettre que plus de jeunes issus de familles monoparentales aillent à l'université.

M. Carrier: S'il faut aller en cour pour l'obtenir, cela va créer des problèmes. Si les enfants de familles monoparentales ont de la difficulté à accéder aux études postsecondaires, on pourrait peut-être adopter une autre loi pour traiter de ce problème. Ces choses traînent longtemps, d'après ce que j'en sais. Ce ne serait pas bon pour les familles. Un moment donné, les gens doivent laisser les choses reprendre leur cours normal.

L'accès aux études postsecondaires est-il un droit? Je ne sais pas.

Le sénateur Losier-Cool: C'est difficile d'être parent, et c'est encore plus difficile de ne pas en être un.

M. Carrier: Mon fils ou mes filles doivent nous demander de l'argent, à ma femme ou à moi. Un enfant de parents séparés peut faire la même chose. Si papa ou maman dit non, il leur faut accepter les conséquences. Leur relation va en souffrir. Un moment donné, ils doivent être capables de se parler sans l'intermédiaire d'un juge.

Le sénateur Cohen: Hier, l'un de nos témoins a parlé d'éducation postsecondaire. Nous avons cherché à savoir si c'était un droit ou un privilège, et s'il devrait y avoir une limite, peut-être après le premier diplôme. Peut-être la décision devrait-elle être prise conjointement par tous les intéressés. Selon ce témoin, en général, les enfants du premier mariage sont ceux qui sont privés d'études postsecondaires quand le parent qui n'a pas la garde se remarie.

Vous ne traitez pas de ce genre de problèmes, alors vous n'avez probablement pas de réponse.

M. Carrier: Ma réponse tient davantage de l'opinion personnelle. Je me fonde aussi sur ce que m'en ont dit mes collègues. Je crois que cette disposition engendrera plus de conflits, et je ne veux pas qu'on engendre plus de conflits. Si c'est un problème social, il y a peut-être moyen de le régler autrement que devant les tribunaux.

J'ai des amis qui sont séparés. Le fils de mon ami peut traîner son père en cour pour obtenir qu'il lui paie l'université, ou du moins une partie, mais mon fils ne pourrait pas le faire. Cela ne semble pas juste.

Je ne comprends pas ce que cette disposition fait là. Je suis sûr que c'est un problème social réel, mais ce n'est pas l'endroit pour le traiter. Cela ne peut qu'engendrer des disputes. La plupart des parents sont prêts à aider leurs enfants à faire des études postsecondaires.

Le sénateur Cohen: La plupart de ceux qui nous ont écrit sur cette question sont contre cette disposition. Ils veulent que cette question soit déterminée en famille, après discussion.

M. Carrier: Absolument. Cela ne peut qu'engendrer des disputes et prolonger les difficultés inhérentes aux familles séparées durant des années de plus que nécessaire.

Le sénateur Cohen: Ce n'est pas ce que nous voulons.

The Chair: The Honourable Mr. Halvorson was here last evening. He talked about the fact that married couples do not have to send their children to university, but divorced couples do under this act.

Mr. Carrier: Touché.

Senator Phillips: Did I understand you correctly to say that you do not recommend 50-50 time sharing when the children are young?

Mr. Carrier: Yes.

Senator Phillips: How does one get access time increased? Do you build into the original agreement that as the children get older they will spend more time with the non-custodial parent?

Mr. Carrier: That is correct. It is built in to happen incrementally. The parents can see whether the child is tolerating it well. Not all children tolerate it well. There may be a number of health or personal reasons why they do not. If it does not work out, they will come back or they will just make the decision themselves.

Senator Phillips: It does not usually create another row where they go back and revisit the marriage and the break-up?

Mr. Carrier: The focus is on speaking to both parents about how the child is behaving and what is happening with the child. We do not revisit the marriage. This is the business of raising the children. Most people can make that decision on their own, but there are some people who will fight no matter what common sense says or what the law says. Most people will move incrementally to try to do well for their children.

Senator Jessiman: Senator Losier-Cool mentioned this but I would like to quote the section from the Divorce Act.

9. (1) It is the duty of every barrister, solicitor, lawyer or advocate who undertakes to act on behalf of a spouse in a divorce proceeding

(a) to draw to the attention of the spouse the provisions of this Act that have as their object the reconciliation of the spouses, and

(b) to discuss with the spouse the possibility of the reconciliation of the spouses and to inform the spouse of the marriage counselling or guidance facilities known to him or her that might be able to assist the spouses to achieve a reconciliation,

unless the circumstances of the case are of such a nature that it would clearly not be appropriate to do so.

(2) It is the duty of every barrister, solicitor, lawyer or advocate who undertakes to act on behalf of a spouse in a divorce proceeding to discuss with the spouse the advisability of negotiating the matters that may be the subject of a support order or a custody order and to inform the spouse of the mediation facilities known to him or her that might be able to assist the spouse in negotiating those matters.

La présidente: Hier, nous avons entendu M. Halvorson, qui nous a parlé du fait que les gens mariés ne sont pas tenus d'envoyer leurs enfants à l'université, alors que les couples divorcés doivent le faire, en vertu de cette loi.

M. Carrier: Touché!

Le sénateur Phillips: Si j'ai bien compris, vous avez dit que vous ne recommandiez pas une garde partagée moitié-moitié quand les enfants sont jeunes. Est-ce exact?

M. Carrier: Oui.

Le sénateur Phillips: Comment fait-on pour prolonger le temps accordé pour le parent qui a un droit d'accès? Prévoit-on dans l'entente originale que, à mesure que l'enfant vieillira, il pourra passer plus de temps avec le parent qui n'en a pas la garde?

M. Carrier: Exactement. On fait le nécessaire pour que cela augmente graduellement. Les parents peuvent voir si l'enfant tolère bien ces visites. Ce ne sont pas tous les enfants qui le tolèrent bien, pour des raisons de santé, ou personnelles, entre autres. Si cela ne fonctionne pas, ils peuvent revenir aux arrangements antérieurs ou s'entendre d'eux-mêmes sur autre chose.

Le sénateur Phillips: Est-ce que cela ne crée pas généralement une autre dispute qui les amène à revenir en arrière et à repenser au mariage et à la séparation?

M. Carrier: On s'occupe surtout de dire aux parents comment l'enfant se comporte et ce qu'il lui arrive. Nous ne revenons pas sur le mariage. On parle de l'éducation des enfants. La plupart des gens peuvent prendre cette décision d'eux-mêmes, mais il y a des gens qui vont se disputer sur tout, même si le bon sens ou la loi dicte un certain comportement. La plupart des gens augmentent la durée des séjours progressivement pour le bien de leurs enfants.

Le sénateur Jessiman: Le sénateur Losier-Cool a mentionné cela, mais j'aimerais citer ce passage de la Loi sur le divorce.

9.(1) Il incombe à l'avocat qui accepte de représenter un époux dans une action en divorce, sauf contre-indication manifeste due aux circonstances de l'espèce:

a) d'attirer l'attention de son client sur les dispositions de la présente loi qui ont pour objet la réalisation de la réconciliation des époux;

b) de discuter avec son client des possibilités de réconciliation et de le renseigner sur les services de consultation ou d'orientation matrimoniales qu'il connaît et qui sont susceptibles d'aider les époux à se réconcilier.

(2) Il incombe également à l'avocat de discuter avec son client de l'opportunité de négocier les points qui peuvent faire l'objet d'une ordonnance alimentaire ou d'une ordonnance de garde et de le renseigner sur les services de médiation qu'il connaît et qui sont susceptibles d'aider les époux dans cette négociation.

(3) Also, every document presented to a court by a barrister, solicitor, lawyer or advocate that formally commences a divorce proceeding shall contain a statement by him or her certifying that he or she has complied with this section.

The last part is section 10 and it has to do with the court:

10. (1) In a divorce proceeding, it is the duty of the court, before considering the evidence, to satisfy itself that there is no possibility of reconciliation of the spouses...

That part is covered already. I thought that should be read into the record.

The Chair: A witness who deals with mediation in Ontario indicated that she did not feel that lawyers are as thorough with that as they should be; that it should be encouraged more.

Senator Jessiman: They have to certify to the court that they have followed the section. If they so certify without having followed the section, they are making false affidavits.

Senator Cohen: I agree with you totally on the language. This law does not acknowledge the concept of parenthood as it should. I would also like to see that language changed to "parent" whenever possible in the bill.

One of the witnesses we heard on this bill, who does mediation in this area, recommended that promotional material clarifying the role of parents after separation should be prepared and made available to the general public and that an advertising campaign be initiated to promote a positive view of parenting within a separated family structure. That sat well with me when I heard it. What do you think about that?

Mr. Carrier: There will always be those who will not listen to reason.

It would be very good if fighting over children became as socially abhorrent as smoking in a social situation. It is not healthy. It should be considered as a disservice to the children, along the lines of: "You are fighting over your children? What is wrong with you? Come to an agreement. What is going on?"

The Chair: On that note, we thank you for your presentation today. It was very well done and we really appreciate it.

Mr. Carrier: Thank you for the opportunity.

The Chair: Senators, our next witness is Professor Ross Finnie. We welcome you back, Professor Finnie. The committee has a few questions for you. If you have a presentation for us first, we would like to hear what you have to say.

Professor Ross Finnie, School of Public Administration, Carleton University: Madam Chair, I am a bit surprised to be back before your committee. I did not think it would happen. However, I am pleased to be here at any time, if I can be of assistance.

(3) Tout acte introductif d'instance, dans une action en divorce, présenté par un avocat à un tribunal doit comporter une déclaration de celui-ci attestant qu'il s'est conformé au présent article.

Ensuite vient l'article 10, qui concerne le tribunal:

10. (1) [...] il incombe au tribunal saisi d'une action en divorce, avant de procéder aux débats sur la cause, de s'assurer qu'il n'y a pas de possibilités de réconciliation.

On en a déjà discuté, mais je croyais que ce serait utile que je lise ce passage.

La présidente: Une femme qui s'occupe de médiation en Ontario et qui est venue témoigner devant nous a signalé qu'elle avait l'impression que les avocats traitaient cette possibilité plus superficiellement qu'ils le devraient, qu'on devrait encourager davantage la médiation.

Le sénateur Jessiman: Les avocats doivent attester au tribunal qu'ils ont respecté cette disposition. S'ils font cette attestation sans avoir respecté la disposition, ils font de fausses déclarations.

Le sénateur Cohen: Je suis tout à fait d'accord avec vous sur la question du langage. Cette loi ne reconnaît pas le rôle de parent comme elle le devrait. J'aimerais aussi qu'on change le terme pour employer le mot «parent» chaque fois que c'est possible dans le projet de loi.

L'un des témoins que nous avons entendus au sujet de ce projet de loi, qui s'occupe de médiation familiale, recommandait que des brochures expliquant le rôle des parents après une séparation soient publiées et diffusées dans le grand public, et qu'une campagne soit lancée pour promouvoir une vision positive du rôle parental dans les familles séparées. Cela m'a semblé avoir beaucoup de bon sens. Qu'en pensez-vous?

M. Carrier: Il y en aura toujours qui ne se rendent pas à la raison.

Ce serait très bien que les disputes au sujet des enfants deviennent aussi inacceptables socialement que le fait de fumer dans une réception. Il faudrait qu'on juge que ce n'est pas sain, que cela ne rend pas service aux enfants et que l'entourage ait des réactions comme: «Vous vous disputez au sujet des enfants? Ça ne va pas, non? Arrangez-vous pour vous entendre! Qu'est-ce qui vous prend?»

La présidente: Là-dessus, je vous remercie de votre exposé. C'était très bien et nous avons vraiment apprécié.

M. Carrier: Merci de m'avoir permis de le faire.

La présidente: Sénateurs, notre témoin suivant est le professeur Ross Finnie. Bienvenue encore une fois, monsieur Finnie. Le comité a quelques questions à vous poser. Si vous désirez prendre d'abord la parole, nous serons heureux de vous écouter.

M. Ross Finnie, professeur, École d'administration publique, Université Carleton: Madame la présidente, je suis un peu surpris d'être de retour devant votre comité. Je ne croyais pas que cela se produirait, mais je serai heureux de me présenter ici aussi souvent que vous le voudrez, si je puis être utile.

We all share the same goal. We want to improve the situation for divorced individuals and their children. I respect the concerns and the questions that the Senate committee has raised. They are excellent questions.

First, I have a few preliminary remarks. One of my main points is that listening to the reassuring comments of other witnesses has not given me a great deal of reassurance. In general, I have found that their responses to the specific issues I raised have not been clear. Instead, I heard mostly broad reassurances that all the experts agree, that there has been a long consultative procedure and that these guidelines have been long in the making, and so on, all in an attempt to convince us that the process that has been gone through should persuade us that the result is good.

A great deal of effort has been expended in the process, not surprisingly. This is a tough problem. However, I am not so convinced by the process and by these reassurances. As a result, the problems remain.

As to the reassurances that while there may be problems remaining, they will be fixed in the future, if all this time was taken to construct the guidelines, then why have they not been fixed to the degree that they have been identified, and, if they have not been rectified to this point, then what assurances can we have that they will be fixed at some time in the future? Soon, individuals will be living with these guidelines; their lives will be affected by them. To open things up in the future and say, "Oh, those are not the real guidelines after all," will be untenable. We will get the guidelines that have been proposed, for better or for worse. To my mind, of course, there are certain problems.

I want also to be clear that I am a long-time supporter of guidelines. I have written a book which comes down in support of child support guidelines. I have brought with me today a book which was put out last year in the C.D. Howe series on social policy, entitled *Family Matters*. I was asked to write an article on divorce for this series. In this book, once again, I make it clear that I am a supporter of guidelines.

I should like to tell you what I see the issues as being, what guidelines are all about and why I support them.

Let us review the pros and cons of child support guidelines. A guideline could — and this is where my support comes from — standardize awards, thus raising their average levels. That is appropriate. They could make awards fairer across different income levels. They could render the divorce process less complicated, less conflictive and less expensive — a desirable goal. They could help individuals plan for the post-divorce situation. This is why I have been a supporter of guidelines.

On the other hand, inevitably, the guidelines would impose a uniformity of awards, which is undesirable to the extent that that does not reflect the particular circumstances of each situation. That is to say, we are imposing standardization and, while that has

Nous visons tous le même objectif. Nous voulons améliorer la situation des personnes divorcées et de leurs enfants. Je respecte les préoccupations et les questions exprimées par le comité du Sénat, car ce sont d'excellentes questions.

J'ai d'abord quelques observations à formuler. L'un des principaux points que je veux faire valoir, c'est que le fait d'écouter les commentaires rassurants d'autres témoins n'a pas fait grand-chose pour me rassurer. En général, j'ai trouvé que leurs réponses aux problèmes précis que j'avais soulignés n'étaient pas claires. J'ai surtout entendu de vagues affirmations, par exemple que tous les spécialistes sont d'accord, qu'on a fait de longues consultations et que les lignes directrices sont le fruit d'une longue élaboration, ainsi de suite, tout cela pour nous convaincre que les résultats sont nécessairement bons puisqu'on a appliqué un processus rigoureux.

On a consacré beaucoup d'efforts à cette entreprise, au fil du processus, ce qui n'est pas surprenant. Le problème est de taille. Mais le processus ne me convainc pas, ni ces propos rassurants. Donc, les problèmes demeurent.

On dit aussi que, s'il reste des problèmes, ils seront réglés plus tard. Or, s'il a fallu tout ce temps pour concevoir les lignes directrices, pourquoi les problèmes n'ont-ils pas été réglés dans la mesure où ils sont connus, et quelles preuves avons-nous qu'on pourra les régler plus tard si l'on n'a pas pu le faire encore? Très bientôt, des gens devront vivre selon ces lignes directrices, qui influenceront directement sur leur vie. Il sera alors impossible de s'en écarter en disant que, après tout, ce ne sont pas de véritables lignes directrices. Nous obtiendrons les lignes directrices proposées, pour le meilleur et pour le pire. À mon avis, c'est sûr qu'il reste des problèmes.

Je veux aussi que ce soit bien clair que je suis, et depuis longtemps, favorable à l'idée de ces lignes directrices. J'ai écrit un livre dont les conclusions appuient l'idée de lignes directrices déterminant les pensions alimentaires pour les enfants. J'ai apporté aujourd'hui un autre livre, publié l'an dernier dans la collection C.D. Howe sur les politiques sociales, qui s'intitule *Family Matters*. On m'a demandé d'écrire un article sur le divorce pour cette série. Encore une fois, dans ce livre, j'indique clairement que j'appuie l'emploi de lignes directrices.

Je veux préciser quels sont d'après moi les enjeux, ce que sont vraiment les lignes directrices et pourquoi j'appuie ce concept.

Voyons quels sont les avantages et les inconvénients des lignes directrices sur la pension alimentaire pour enfants. Des lignes directrices peuvent uniformiser les paiements et, par conséquent, les augmenter, en moyenne — et c'est pourquoi je les approuve. C'est justifié. Elles peuvent permettre des paiements plus justes, pour tous les niveaux de revenu. Elles peuvent simplifier le processus de divorce et réduire les conflits et les dépenses — c'est un objectif valable. Elles peuvent aider les personnes à planifier leur situation, après le divorce. C'est pourquoi j'appuie le concept des lignes directrices.

Par contre, et c'est inévitable, les lignes directrices entraînent des montants uniformes, ce qui n'est pas souhaitable, dans la mesure où cela ne tient pas compte des circonstances particulières à chaque cas. Autrement dit, on impose l'uniformisation. Cela a

advantages, it also has costs. We have to accept that in accepting a guideline.

Furthermore, a poorly designed guideline can codify a structure of inefficient and/or unfair child support awards, with all kinds of undesirable repercussions, including reduced child support payments. That is to say, while I am a supporter of guidelines, and I think a good guideline is a good policy, by no means are we guaranteed to have the positive results which can come from guidelines through using just any set of guidelines.

There is a general set of trade-offs between having guidelines and having individual based awards. On that issue, I have come down on the side of guidelines. I think the justice that is achieved, including the ability to increase and standardize award levels, the ability to simplify the divorce process, the ability to allow individuals to plan for the future in a potential divorce situation, is worth the costs of such standardization. Again, standardization means we do not take into account the specific details of each case. However, through all of that, the final judgment depends on the quality of the specific guideline being recommended.

This underlay is what drove me as the co-author of one of the major research report on guidelines put out by the Department of Justice. I believe this is why the Department of Justice sought me out to have me involved in this process. Basically, I was concerned with the deterioration in the position of women and children at the point of divorce. I have written numerous articles on that subject. I saw guidelines as being part of the solution for aiding women and children at divorce, and I was, in principle, in support of guidelines. Therefore, it is not surprising that the Department of Justice and I came to an agreement that I would participate in this process.

In the end, however, the problems which I saw initially remain. That is why I cannot support the guidelines which are before this committee.

The basic guidelines for awards are fine. As well, the basic system provides a simple, morally defensible set of awards. I have no problem with the basic guidelines. It is the other things that have been added on, or not added on, that cause the problems.

I will take one moment to list what I see as problematic in this set of guidelines. After that, I will answer whatever questions members of the committee might have.

First, the guidelines do not incorporate any adjustments for direct spending on their children on the part of non-custodial parents. A non-custodial parent who has his or her child even 30 per cent or 40 per cent of the time will pay the same child support to the custodial parent as someone who never sees his or her child. That is unfair for custodial parents, non-custodial parents and the children.

des avantages, mais aussi des conséquences fâcheuses. Nous devons accepter cela aussi, si l'on accepte les lignes directrices.

En outre, des lignes directrices mal conçues peuvent officialiser une structure favorisant l'attribution de pensions alimentaires illogiques ou injustes, avec toutes les répercussions indésirables que cela peut produire, y compris des pensions alimentaires réduites. Autrement dit, j'appuie l'idée des lignes directrices, et je crois que de bonnes lignes directrices constitueront une bonne politique, mais je crois aussi que rien ne garantit les résultats si ces lignes directrices sont conçues n'importe comment.

Le passage d'un système de détermination de la pension sur une base individuelle à l'utilisation des lignes directrices nécessitera une série de compromis. J'en arrive quand même à pencher en faveur des lignes directrices. Je crois que la justice ainsi assurée, la capacité de hausser et d'uniformiser les montants des pensions, la perspective de simplifier le processus de divorce et la possibilité de permettre aux personnes en instance de divorce de planifier leur avenir valent bien les inconvénients de l'uniformisation. Encore une fois, l'uniformisation signifie que nous ne tiendrons pas compte des détails précis de chaque cas. En bout de ligne, le jugement final dépendra de la qualité des lignes directrices qui seront recommandées.

C'est cet aspect qui m'a motivé dans mon travail, en tant que cosignataire de l'un des principaux rapports de recherche sur les lignes directrices du ministère de la Justice. Je crois que c'est pour cette raison que le ministère a demandé ma participation à ce processus. Fondamentalement, c'est la détérioration des conditions de vie des femmes et des enfants, au moment du divorce, qui me préoccupait. J'ai écrit de nombreux articles sur cette question. Je considérais les lignes directrices comme un élément de la solution pour aider les femmes et les enfants au moment d'un divorce. En principe, j'étais déjà favorable aux lignes directrices. Ce n'est donc pas surprenant que le ministère de la Justice et moi nous soyons entendus pour que je participe au processus.

Mais, en fin de compte, les problèmes que j'envisageais au début demeurent. C'est pourquoi je ne peux pas appuyer les lignes directrices dont le comité est actuellement saisi.

Les lignes directrices de base pour la détermination du montant sont correctes. Le système de base est simple et fixe des sommes moralement justifiables. Ce n'est pas le texte de base qui me déplaît. Ce sont les autres choses qu'on y a ajoutées, ou qu'on n'y a pas ajoutées, qui causent les problèmes.

Je prends un moment pour énumérer ce que je considère comme des causes de problème dans cette série de lignes directrices. Ensuite, je répondrai aux questions des membres du comité.

Premièrement, les lignes directrices ne prévoient rien pour rajuster un montant en fonction des dépenses que le parent qui n'a pas la garde ferait directement pour ses enfants. Un parent qui n'a pas la garde de son enfant, mais qui s'en occupe 30 p. 100 ou 40 p. 100 du temps, paiera à celui qui en a la garde la même pension alimentaire que s'il ne voyait jamais son enfant. C'est injuste pour les parents, qu'ils aient ou non la garde, et pour les enfants.

Second, extra awards have been adjusted upward for those payers at low income levels. Think of it as a low income surtax. These people are paying higher proportions. The lower your income, the higher proportion you will pay in child support, something which is based on no credible evidence. I searched for such evidence, but there is none. I talked to the best researchers in Canada, be they at Statistics Canada or academics in university. These are colleagues and friends of mine. No one can say that there is consistent evidence that people spend more or less at the low income levels.

In the United States, one of the goals of the guidelines was to reduce awards for low income payers because, historically, they have been paying high proportions of their incomes towards child support. Historically, those with medium and higher incomes have not paid as much as they should. However, any assessment of the data suggests that those at low income levels have been paying too high a percentage of their incomes. That is not to say that their children are in some way privileged. It is simply the fact that there is not much money around in those families, and penalizing those low income payers could have the perverse effect of driving them out of the labour market entirely, driving them on to social assistance, resulting in lower child support awards being paid.

My third point is relatively minor in nature. It deals with jumps in award levels. I did not cover it very thoroughly the first time I was here, but if you are following along in my Caledon document you will find it on page 6.

If you look at the back of a tax table, you will see that for every \$10 there is an increase in the amount one pays. That is to keep it smooth across income levels. In the current guidelines, there are jumps at \$1,000 increments. As people make a little more income and go over that limit, they will wind up paying significantly larger chunks in child support, something which leaves them significantly worse off. This ends up building in perverse incentives, particularly for low income individuals trying to get out of the poverty trap and into the labour market. This perverse result could wind up with there being lower payments rather than higher ones. However, this is a relatively minor and technical point.

Fourth, and more important, there is the hardship condition and basing awards on the standard of living. I see that as being one of the fundamental flaws of these guidelines. No guideline with which I am familiar is based on such comparisons across the income spectrum. Conceptually, these are very difficult.

What is the relevant family? We all know the world is complex. With respect to someone in the post-divorce situation, to define the family, the appropriate incomes and then to base awards conceptually would be difficult to do. In terms of implementation, I think it would be a nightmare. It would also be invasive. It would draw subsequent partners into the child support calculations

Deuxièmement, les paiements supplémentaires ont été rajustés à la hausse pour les payeurs à faible revenu. Considérons cela comme une surtaxe pour les contribuables à faible revenu. Ces gens paient une plus grosse proportion de leur salaire. Plus le salaire est faible, plus la pension représentera une proportion importante, et rien de crédible ne le justifie. J'ai cherché des preuves que c'est la tendance normale, mais il n'y en a pas. J'ai parlé aux plus grands chercheurs du Canada, des collègues et des amis, à Statistique Canada, dans des instituts ou dans des universités. Personne ne peut donner de preuves solides que les personnes à faible revenu consacrent plus ou moins d'argent que les autres à leurs enfants.

Aux États-Unis, l'un des objectifs des lignes directrices était de réduire les montants, dans le cas des payeurs à faible revenu, parce que, depuis toujours, ils consacrent une partie plus importante de leur revenu à la pension alimentaire et que, depuis toujours, les personnes à revenu moyen ou élevé n'en paient pas autant qu'ils le devraient. Tout examen des données tend à montrer que les payeurs à faible revenu ont toujours payé des pourcentages trop élevés de leur revenu. Cela ne signifie pas que leurs enfants sont des privilégiés, d'une manière ou d'une autre. C'est simplement que ces familles n'ont pas beaucoup d'argent de reste et que de pénaliser ces gens pourrait avoir pour effet néfaste de les entraîner hors du marché du travail et de les inciter à demander de l'aide sociale, ce qui réduirait leur pension alimentaire.

Mon troisième point est relativement moins important. Il s'agit des écarts entre les niveaux de paiement. Je n'ai pas approfondi la question la première fois que je suis venu, mais elle figure à la page 6 de mon document.

Si vous examinez une table d'impôt, vous verrez que la somme à payer augmente pour chaque tranche de 10 \$ de revenu. Ainsi, le niveau d'imposition augmente graduellement, proportionnellement aux revenus. Avec ces lignes directrices, les tranches de revenu sont de 1 000 \$. Si les gens ont une légère hausse de revenu qui les fait passer à la tranche suivante, ils se retrouvent avec une pension beaucoup plus importante et leur situation financière empire de façon marquée. Cela risque d'engendrer des effets indésirables, surtout chez les personnes à faible revenu qui tentent de se sortir de la pauvreté et de se trouver du travail. Entre autres effets indésirables, on pourrait constater que les pensions ont diminué, plutôt qu'augmenté, mais c'est une question administrative d'une importance négligeable.

Mon quatrième point est plus important, soit la considération de difficultés excessives et le fait que les montants soient fixés en fonction du niveau de vie. Pour moi, c'est une faiblesse fondamentale de ces lignes directrices. Je ne connais pas d'autres lignes directrices qui se fondent sur de telles comparaisons entre les revenus. C'est très difficile de trouver un concept qui permette ces comparaisons.

Quelle est la famille type? Nous savons tous que le monde est complexe. Dans le cas d'une personne qui vient de divorcer, définir ce qu'est sa famille et le revenu dont elle a besoin avant de fixer le montant de la pension, c'est conceptuellement difficile. La mise en oeuvre d'un tel principe serait un cauchemar, je crois. En outre, ça engendrerait des ramifications. Les partenaires suivants

with all sorts of negative repercussions. For example, there would be a clear penalty for many divorced women with children who remarry. Why? Because the income of that person would be calculated into the adjustments and the awards. We are buying our way into some of the most well-known welfare traps which we know plague the welfare system generally. Whenever you introduce standard of living comparisons, that is what you are doing.

The fifth point is the exceptional case of joint custody. That is the situation where awards are to be based entirely on this comparison of the standard of living of the two households. In general, this should not be done. Imagine someone who is about to have another child in a second relationship and the spouse from the first relationship has remarried. There is one child and another coming along.

What is the concept of family? Where is the relevance in equalizing the standards of living of those two families? Those two people have gone on in their lives. This could occur 10, 15 or 20 years later, and you will say, "We will define the family that you are in and make sure that you give that person enough money so that that family is at the same standard of living as your family." In a year's time when people start to see that that is what awards consist of, I think there will be opposition, if not before.

The next point, which is somewhat less important, relates to an adjustment for special expenses. I happened to be interviewed on the same show as a person who I believe was a witness before this committee. I understand that person to be generally a supporter of this measure. I refer to Mr. Philip Epstein. He made a comment to the effect that this provision is meant only to cover children who will be Olympic athletes. That is very reassuring, except that as I read the bill there is no reference to Olympic athletes. It simply states "extracurricular activities." In my opinion, this opens a hole into which you could drive several very large trucks.

In fact, the question posed was entirely elaborate. The question was: Does this not open guidelines up because we do not know what will happen in the negotiations that plague the current system? What is the definition of an "extracurricular activity"? What is appropriate? It is something which will be settled over time, but it is not a well-designed, clear guideline. As well, through all of this, those special expenses are already incorporated into the average amounts of the guidelines. This will complicate the guideline. The basic guideline award amounts should be adjusted because those amounts are already reflected, on an average basis, in the current levels. That means that those who are to pay a second time will be paying twice for that sort of thing.

Finally, there are no guarantees on access or how the child support is spent. I agree entirely that child support and access are two entirely different questions. They should never be mixed.

devraient être pris en compte dans le calcul de la pension, avec toutes les répercussions négatives que cela peut avoir. Par exemple, beaucoup de femmes divorcées avec des enfants seraient pénalisées si elles se remariaient. Pourquoi? Parce que le revenu de cette personne serait pris en compte dans le calcul du montant et des rajustements. Nous sommes en train de nous organiser pour les pousser dans le piège de l'assistance sociale, une véritable plaie pour les régimes d'aide en général. Si l'on essaie de comparer les niveaux de vie, c'est ce que l'on fait.

Mon cinquième point concerne les rares cas de garde conjointe. Dans ces cas, le paiement dépend entièrement de cette comparaison des niveaux de vie des deux foyers. On ne devrait pas faire ça. Imaginez une personne qui est sur le point d'avoir un autre enfant, avec un nouveau conjoint, alors que son conjoint précédent s'est remarié. Il y a là un enfant, et un autre s'en vient.

Quel est le concept de la famille? Quelle est la pertinence d'égaliser les niveaux de vie de ces deux familles? Ces deux personnes ont continué à vivre leur vie. Il pourrait arriver que 10, 15 ou 20 ans plus tard, on dise: «Nous allons examiner votre famille et nous assurer que vous donnez assez d'argent à cette personne afin que sa famille ait le même niveau de vie que la vôtre.» Dans un an, si ce n'est pas avant, quand les gens commenceront à se rendre compte de la manière dont on fixe les montants des pensions, je pense qu'ils vont se rebeller.

Le point suivant, qui est un peu moins important, a trait au rajustement pour dépenses spéciales. Je me suis trouvé à être invité à une émission où se trouvait une personne qui, je crois, avait aussi témoigné devant ce comité. Je crois comprendre que cette personne appuie cette mesure, d'une façon générale. Il s'agit de M. Philip Epstein. Il a dit alors que cette disposition ne visait qu'à protéger les enfants qui pourraient devenir des athlètes olympiques. C'est très rassurant, sauf que, si je lis le projet de loi, il n'est question nulle part d'athlètes olympiques. On parle seulement d'«activités parascolaires». À mon avis, c'est une lacune énorme.

En fait, la question posée était très complexe. La véritable question était: cela n'ouvre-t-il pas les lignes directrices à toutes les interprétations, parce que nous ne savons pas à quoi vont aboutir les négociations qui minent le système actuel? Quelle est la définition d'une «activité parascolaire»? Qu'est-ce qui serait approprié? C'est quelque chose qui va se régler avec le temps, mais ce n'est pas une ligne directrice claire et bien conçue. De plus, ces dépenses spéciales sont déjà prévues, en moyenne, dans les montants fixés par les lignes directrices. Cela va compliquer les choses. Les paiements de base devraient être rajustés, parce que ces dépenses sont déjà prises en compte dans les niveaux actuels. Cela signifie que ceux qui doivent payer cela paieront deux fois ce genre de choses.

Finalement, rien ne garantit l'accès ni la manière dont l'argent sera dépensé. Je suis entièrement d'accord pour dire que la pension alimentaire pour enfants et l'accès à l'enfant sont deux questions totalement différentes qu'on ne devrait jamais confondre.

I do empirical work. That means that I look at numbers and at the world. The reality, as anyone will tell you, is that the two issues are inextricably linked. I saw the introduction of this measure as an opportunity for the government at the same time as resolving difficult questions with respect to child support to make certain statements of principle and to provide certain broad safeguards in terms of access and how that money is spent.

In general, custodial parents spend the money wisely on their children. Many times they spend more than their share on their children. On the other hand, there are also cases in which that is not true. I get lots of mail from all sides on this subject. Lots of people call me, telling me their horror stories. There are some situations which are not quite horror stories, but which are questionable. At the same time as you are ensuring that the right amount is being transferred, why can you not also have certain assurances that that money will go toward the children and that access will be guaranteed as appropriate to the situation?

The assurances that this process has taken a long time to produce these guidelines and that a great deal of effort and consultation has gone into them does not assure me when I see what is written here. I know how people will be affected as soon as this law comes into effect.

I hope I am wrong. However, I am not recanting at this point. I am on the record for identifying these problems. I fear that when this law is enacted in one year's time, people will be coming back to me asking, "Why would they design such a guideline?" Representatives of the Justice Department have said that they have consulted across the land and that they have received all sorts of positive feedback. How can that be? In the end, we will see. The people will decide.

Madam Chair, that is all I have to say. I would be glad to answer your questions.

Senator Losier-Cool: Did you tell us that if the access time amounts to 20 per cent or 30 per cent of the time that the non-custodial parent has the child, you feel that child support should be reduced?

Mr. Finnie: Yes.

Senator Losier-Cool: I wish to return to your position on the guidelines. Do you prefer a flat percentage or income shared guidelines? You favour guidelines, do you not?

Mr. Finnie: Yes.

Senator Losier-Cool: But you do not prefer these guidelines?

Mr. Finnie: That is right. There is the standard of living approach that is used in joint custody but, in general, that has never been used. It will be used only in Canada, if it is adopted.

There are two standard approaches. One is called the income share approach, in which you take into account the incomes of the two parents. The hypothetical exercise assumes that the family is still intact. You add the two incomes together to obtain the

Je fais du travail empirique. Cela signifie que j'examine les chiffres et le monde. La réalité, comme tout le monde vous le dira, c'est que ces deux aspects sont inextricablement liés. J'ai vu la présentation de cette mesure comme une possibilité, pour le gouvernement, de régler des questions délicates concernant les pensions alimentaires pour enfants tout en adoptant des énoncés de principe comportant certaines garanties quant à l'accès à l'enfant et à l'utilisation de la pension.

En général, les parents qui ont la garde dépensent sagement l'argent dont ils disposent pour leurs enfants. Très souvent, les enfants reçoivent plus que leur part du budget du parent gardien, mais il y a aussi des cas où ce n'est pas vrai. Je reçois beaucoup de courrier de personnes vivant des situations de ce genre. Beaucoup de gens m'appellent pour me raconter leurs histoires d'horreur. Certaines situations ne peuvent être qualifiées d'histoires d'horreur, mais restent quand même discutables. Pourquoi n'y a-t-il pas moyen, en faisant en sorte qu'une somme juste soit accordée, d'établir certaines garanties que cet argent servira à l'éducation des enfants et que le parent ayant un droit d'accès pourra s'en prévaloir, si c'est justifié?

Qu'on me dise qu'on a mis beaucoup de temps à élaborer ces lignes directrices après maints efforts et beaucoup de consultation ne me rassure pas quand je vois le résultat. Je sais quelles seront les conséquences pour les gens, dès que la loi entrera en vigueur.

J'espère que je me trompe, mais je ne change pas d'idée là-dessus. Si l'on m'a invité à venir en parler, c'est pour que je souligne ces problèmes. Je crains que, lorsque cette loi sera en vigueur, dans un an, les gens viennent me demander «Pourquoi le gouvernement a-t-il conçu de telles lignes directrices?» Des représentants du ministère de la Justice ont dit qu'ils avaient fait des consultations aux quatre coins du pays et qu'ils avaient reçu toutes sortes de réactions favorables. Comment est-ce possible? Nous verrons. Le public tranchera, en bout de ligne.

Madame la présidente, c'est tout ce que j'avais à dire. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Losier-Cool: Avez-vous dit que, si le temps d'accès du parent qui n'a pas la garde représente 20 ou 30 p. 100 du temps, la pension alimentaire devrait être réduite?

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Losier-Cool: J'aimerais revenir sur votre opinion des lignes directrices. Préférez-vous un pourcentage uniforme ou des lignes directrices tenant compte du revenu? Vous êtes en faveur de lignes directrices, n'est-ce pas?

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Losier-Cool: Mais pas de celles-ci?

M. Finnie: C'est exact. Le fait que le niveau de vie soit considéré dans les cas de garde conjointe est sans précédent. Si c'est adopté, le Canada sera le seul pays à avoir un tel système.

Il y a deux méthodes types. Il y a la méthode du partage du revenu, qui tient compte du revenu des deux parents. On commence en posant l'hypothèse que la famille est toujours intacte; on additionne donc les deux revenus pour avoir le revenu

hypothetical family income and then you use other estimates from Statistics Canada, for example, which say, "If a family had this sort of income, how much would be spent on the child?" You then take those two incomes in proportion and say, "One parent has 60 per cent of the income while the other has 40 per cent. Of those hypothetical expenses, 60 per cent will be paid by the person with 60 per cent of the income and 40 per cent will be paid by the person with 40 per cent of the income."

The second approach is to base it simply on the non-custodial parent's income. Initially, that strikes everyone as being unfair. It did me. I was at the University of Wisconsin when Irv Garfinkel was there. He is the guru of these things. I remember clearly the conversation I had with him. He said, "Actually, they work out to be the same sort of award. It does not change the award levels."

I went through an example the last time I appeared before this committee. Basically, as you factor into the equation the custodial parent's income, that will increase family income and change the shares between the two parents. In the end, those two effects largely wash out. It is a surprising result. I have examples of it.

Since it is a surprising result, I ask you, for the moment, to take me on faith on that point. That is why I support the basic structure of the guideline put forward by the Department of Justice. It is based only on the non-custodial parent. It does not affect the quantum of awards, or their levels. In fact, it makes the calculation of awards much simpler. That basic approach has been adopted here, but then they have added on these other things, which will make it many times more difficult. On the one hand, they have said, "We want to make awards simple. Therefore, we have adopted this procedure to make the calculation of awards simple." On the other hand, they have said, "At this other stage of the process, we will make it much more complicated than the standard approaches by having these standards of living calculations." Is that clear?

Senator Forest: Is that with regard to the special expenses?

Mr. Finnie: Many adjustments throughout the guidelines require the consideration of these standards of living or this hardship condition. Certainly, in the case of split custody, which is shared 50-50, that would be the basis of the awards. However, many other adjustments would depend on those comparisons. Often, you do not know whether or not there should be an adjustment without performing the calculations. Since they would require so many, it would become a uniform procedure to go through these elaborate standards of living calculations.

The basic guideline would work well because it would be based on reasonable principles of fairness. It would be quite easy to implement. Yet all the advantages of that have been thrown away by adopting these standards of living calculations. The better approach is to base it on the non-custodial parent's income.

familial hypothétique, puis on utilise des estimations, par exemple celles de Statistique Canada, qui permettent de déterminer, pour un tel revenu familial, la somme qui est consacrée à l'enfant. On considère ensuite la répartition proportionnelle des deux revenus. Si l'un parent a 60 p. 100 de ce revenu tandis que l'autre en a 40 p. 100, on présume que la personne qui gagne 60 p. 100 du revenu assume 60 p. 100 des sommes dépensées pour l'enfant et que la personne qui a 40 p. 100 du revenu assume 40 p. 100 des dépenses.

La deuxième méthode consiste à fixer le montant simplement en fonction du revenu du parent qui n'a pas la garde. Au premier abord, tout le monde pense que c'est injuste. C'est ce que j'ai moi-même pensé. J'étais à l'Université du Wisconsin quand Irv Garfinkel y était. C'est le grand maître de ces questions. Je me souviens très bien de la conversation que j'avais eue avec lui. Il m'avait dit que, en fait, les deux méthodes aboutissent au même paiement, que cela ne change pas le montant de la pension.

J'en ai présenté un exemple, la dernière fois que j'ai pris la parole au comité. Essentiellement, quand on fait entrer dans l'équation le revenu du parent qui a la garde, le revenu familial augmente et les parts de chaque parent changent. En bout de ligne, ces deux facteurs se compensent largement. C'est un résultat surprenant. J'en ai des exemples.

Comme c'est surprenant, je vous demande, pour le moment, de me croire sur parole. C'est pour cette raison que j'appuie la structure de base des lignes directrices proposées par le ministère de la Justice. Elle se fonde uniquement sur la situation du parent qui n'a pas la garde. Elle ne change rien aux paiements ou au niveau des montants fixés. En fait, cela simplifie beaucoup le calcul. On a adopté cette méthode de base, mais on y a ajouté d'autres éléments, ce qui complique grandement les choses. D'une part, les concepteurs se sont dit: «Nous voulons que ce soit simple de fixer le montant des pensions, et nous avons donc adopté cette procédure pour en simplifier le calcul.» D'autre part, ils se sont dit: «À l'étape suivante, nous rendrons les choses beaucoup plus compliquées que l'utilisation des méthodes types, parce que nous y ajouterons des calculs des niveaux de vie.» Est-ce clair?

Le sénateur Forest: Est-ce que vous parlez des dépenses spéciales?

M. Finnie: Pour beaucoup de rajustements, d'un bout à l'autre des lignes directrices, il faut tenir compte de ces niveaux de vie ou de ces difficultés excessives. Dans le cas de la garde partagée moitié-moitié, c'est sûr que ce serait la base du calcul. Toutefois, beaucoup d'autres éléments dépendent de cette comparaison. Souvent, on ne sait pas s'il devrait y avoir un rajustement tant qu'on n'a pas fait les calculs. Comme ces calculs entrent souvent en cause, ça deviendrait la règle que de faire ces calculs compliqués sur les niveaux de vie.

Les lignes directrices de base fonctionneraient bien, parce qu'elles se fonderaient sur des principes d'équité raisonnables. Ce serait assez facile à appliquer, mais tous les avantages de cette démarche sont anéantis parce qu'on a aussi adopté ces calculs sur les niveaux de vie. La meilleure chose, ce serait de fonder le calcul sur le revenu du parent qui n'a pas la garde.

Empirically, for example, a number of jurisdictions have done that, which is not at all out of line. Wisconsin is most advanced in this area. That is their approach and it works fine.

The practice of basing it on both parents' income has been adopted largely because people do not understand. I do not want to sound pretentious, but sometimes it is hard to explain how the awards do not change much when you consider the two incomes. It is people's gut feeling that it is fairer to base it on the standards of living of both parents. That is why it tends to get adopted where it does. Nevertheless, I support the Department of Justice on their approach in that respect.

Senator Forest: You say that these guidelines based on one income are not unusual and that it has been done in other jurisdictions. Have you any information on other jurisdictions with respect to added expenses for things such as illness and disability? How is that handled for special circumstances?

Mr. Finnie: When I have a specific question on something like this, I call Irv Garfinkel. He usually says, "That is hard to say." There has not been an overall assessment of which I am aware. For example, I do not think that the Department of Justice has been able to find one. In the United States, each state has its own rules. There is what is written on paper and then there is what is enacted. Often, what is on paper is not really what is enacted because the guidelines are ignored, especially when they do not appear to work well.

I have never seen a summary which asks: How is it in the 50 states? How is it done in England? There are some that have it; there are some that do not. There is wide variation concerning how they act on them or not. I wish I knew better myself how it works, but such evidence does not seem to exist.

Senator Forest: It was suggested by someone that these additional, that is, unusual expenses, medical expenses, expenses for disabilities, and so on, were included in the guidelines. One of the witnesses quoted the average amount of monthly payment and said that he could not understand how that would be enough to cover highly unusual medical expenses.

Mr. Finnie: Canada is different from the United States. The sort of things that one needs to take into account in the United States are different from what is taken into account here. Examples of that are their private medical system and their private education system. Therefore, it is generally not appropriate to compare Canada with the U.S. Our social system of supporting children, families and individuals has developed sufficiently that many of the issues are not relevant.

However, I agree that those awards do not take into account truly extreme circumstances. I am saying that there seems to be carte blanche for defining "extracurricular." Does that refer to a pair of running shoes because the child is on the track team; does

Par exemple, empiriquement, un certain nombre de gouvernements l'ont fait, et cela n'a rien d'aberrant. Le Wisconsin est très avancé dans ce domaine. Or, c'est ainsi qu'on fonctionne là-bas, et tout va très bien.

La pratique de fixer le montant de la pension en fonction du revenu des deux parents a été adoptée en bonne partie parce que les gens ne comprennent pas. Je ne veux pas avoir l'air prétentieux, mais c'est parfois difficile d'expliquer comment il se fait que les paiements ne changent pas beaucoup quand on considère les deux revenus. Les gens ont foncièrement l'impression que c'est plus juste de fixer les paiements en fonction du niveau de vie des deux parents. C'est la raison qui fait qu'on adopte parfois un tel système. Le ministère de la Justice conserve toutefois mon appui à cet égard.

Le sénateur Forest: Vous dites que ces lignes directrices fondées sur un seul revenu ne sont pas rares, et que d'autres gouvernements ont adopté de telles mesures. Savez-vous ce qu'on fait, dans ces cas-là, pour tenir compte des dépenses supplémentaires pour maladie ou invalidité, par exemple? Que fait-on pour les cas spéciaux?

M. Finnie: Lorsque j'ai une question précise de ce genre, j'appelle Irv Garfinkel. Généralement il me répond que c'est difficile à dire. À ma connaissance, personne n'a encore fait une évaluation d'ensemble. Je ne pense pas, par exemple, que le ministère de la Justice en ait trouvé une. Aux États-Unis, chaque État a ses propres règles. Il y a les règles écrites et il y a ce qui se fait dans la pratique. Souvent, les règles écrites ne sont pas appliquées et on ne suit pas les lignes directrices, spécialement si elles semblent ne pas bien fonctionner.

Je n'ai jamais vu de résumé répondant à la question: Comment est-ce que ça se présente dans les 50 États? Comment est-ce que ça se passe en Angleterre? Certains en ont et d'autres n'en ont pas. Et leur application varie énormément. J'aimerais moi-même en savoir davantage sur la question, mais il semble que ce genre de données n'existe pas.

Le sénateur Forest: Quelqu'un a dit que les lignes directrices couvriraient également les frais supplémentaires, tels que les frais inhabituels, les frais médicaux, les frais relatifs à une invalidité, et cetera. L'un des témoins, citant le montant moyen des versements mensuels, a dit qu'il ne comprenait pas comment cela pourrait suffire en cas de frais médicaux extraordinaires.

M. Finnie: Le Canada est différent des États-Unis. Les choses dont il faut tenir compte aux États-Unis sont différentes de ce dont il faut tenir compte ici. Pensons, par exemple, à leur système privé de soins de santé et à leur système privé d'éducation. En général, on ne peut donc pas comparer le Canada et les États-Unis. Notre système d'aide sociale à l'égard des enfants, des familles et des particuliers est suffisamment développé qu'un grand nombre de ces questions ne se posent pas.

Toutefois, je conviens que ces montants ne tiennent pas compte de circonstances vraiment extrêmes. Il semble qu'on ait donné carte blanche quant à l'interprétation du terme «parascolaire». Est-ce qu'il s'applique à une paire de chaussures de course pour

it refer to an Olympic athlete; or does it refer to a child who needs special health care because of a health disability? It is not clear.

Senator Forest: My concern is that with the cutbacks in my province of Alberta, as well as here in Ontario, in education and health care, there are many things falling to the parents now that used to be covered.

Mr. Finnie: Over time, the basic schedule of awards might have to be adjusted appropriately, perhaps upwards, to reflect that. That would be fair. Second, you might want to make very clear which sort of expenses should be incorporated as exceptional and which should not.

I am not opposed to incorporating expenses that are truly exceptional. To the extent that there has been a general increase in what it costs to raise a child, that should simply be reflected in higher award levels. I am not against higher award levels. One of the reasons I support guidelines is that I think that awards have historically not been high enough. On the other hand, they should not be too high. They should be at the appropriate level.

Senator Jessiman: I wish to argue that you were correct the first time on the question of the two incomes. You say that it really does not matter. I guess it does not matter if you consider both incomes when you start. The amount that the non-custodial parent pays will not be much different if you take only his income into account or you take both incomes into account. You said that today and you said it in your paper, and you say that your initial thought was that that was unfair.

Mr. Finnie: That was my initial thought.

Senator Jessiman: I have tried to think it through myself. I agree with you on that when the initial award is made.

When the custodial parent begins to earn more money, no change is made in the level of payments by the non-custodial parent because the child will get the benefit of that extra income. Yet, if the non-custodial parent begins to earn more money, then he pays more. That money does not necessarily go just to the child. It goes to both the child and custodial parent, because they are together.

The Department of Justice wrote me a letter saying that the standard of living of the child and the custodial parents are inseparable because the child is residing in his or her household.

I base this argument on the assumption that there is no spousal support being paid, that the custodial parent earns enough money to pay a certain percentage of the care of the child. However, when the non-custodial pays an extra amount, the entire family is getting more money, not only the child. As a result, that is unfair.

un enfant qui fait partie d'une équipe d'athlétisme? À un athlète de calibre olympique? À un enfant qui a besoin de services de santé spéciaux en raison d'une invalidité? Ce n'est pas clair.

Le sénateur Forest: Ce qui m'inquiète c'est qu'avec les compressions qui touchent les soins de santé et l'éducation, tant dans ma province, l'Alberta, qu'ici en Ontario, les parents doivent maintenant prendre en charge beaucoup de choses qui avant étaient couvertes.

M. Finnie: Au fil des années, il faudra sans doute rajuster, probablement à la hausse, le barème de base des pensions alimentaires pour tenir compte de cet état de choses. Ce serait équitable. Par ailleurs, il serait sans doute souhaitable de définir très clairement les frais qui devraient être acceptés comme exceptionnelles et ceux qui ne devraient pas l'être.

Je ne m'oppose pas à ce qu'on inclue des frais véritablement exceptionnels. Si ce qu'il en coûte d'élever un enfant augmente de façon générale, il faut que cela se reflète dans le montant des pensions alimentaires. Je ne suis pas contre leur augmentation. L'une des raisons pour lesquelles je suis en faveur de lignes directrices c'est que j'estime que les pensions alimentaires ont toujours été insuffisantes. Par contre, il ne faudrait pas qu'elles soient trop élevées. Il faudrait qu'elles suffisent.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais vous faire remarquer que vous aviez raison la première fois que vous avez parlé de la question de deux revenus. Vous dites que ça n'a pas d'importance. Je suppose que c'est vrai si on tient compte des deux revenus dès le départ. Le montant que paye le parent qui n'a pas la garde n'est pas très différent qu'on tienne compte uniquement de son revenu ou des deux. C'est ce que vous avez dit aujourd'hui et c'est ce que vous avez dit dans votre mémoire, mais vous admettez qu'au début vous trouviez que c'était injuste.

M. Finnie: Effectivement, c'était ma première réaction.

Le sénateur Jessiman: J'ai moi-même essayé de réfléchir à la question. Je suis d'accord avec vous pour ce qui est de la décision initiale.

Mais lorsque le parent qui a la garde commence à gagner plus, la pension alimentaire versée par l'autre parent demeure inchangée et l'enfant bénéficie d'un revenu supplémentaire. Par contre, si le revenu du parent qui n'a pas la garde augmente, la pension qu'il verse augmente. Cet argent ne va pas forcément uniquement à l'enfant. Il va à l'enfant et au parent qui a la garde puisqu'ils vivent ensemble.

Le ministère de la Justice m'a écrit une lettre disant que le niveau de vie de l'enfant et celui du parent qui avait la garde étaient indissociables puisque l'enfant habitait dans la maison de ce dernier.

Je pars de l'hypothèse que le parent qui a la garde ne touche pas de pension alimentaire pour lui et qu'il gagne suffisamment pour payer un certain pourcentage des dépenses relatives à l'enfant. Toutefois, lorsque le parent qui n'a pas la garde paye davantage, c'est toute la famille qui touche plus, pas uniquement l'enfant. Et ça, ce n'est pas juste.

Mr. Finnie: The point the Department of Justice made in that letter is exactly right. You cannot separate the well-being of the child from the custodial parent, which is one of the great paradoxes of child support. In some sense, child support is supposed to be about money to support the child. However, the child's standard of living is inextricably bound up with the standard of living of the custodial parent. Already you are in a fundamental dilemma. You want to help the child, but in order to do so you would have to, to some degree, help the custodial parent, even if you did not want to. That is where much of the conflict in child support comes from. Non-custodial parents say, "I make these payments and they move to a nicer neighbourhood." Of course they do, and the child benefits from that.

By the same token, part of every dollar the custodial parent spends goes to the benefit of the child. As the custodial parent has an increase in income, it is almost inevitable that some of that money will go toward the child. In fact, the basis of these awards is research that shows how much more high-income parents typically spend on their children.

Therefore, as the custodial parent earns more money, in general and on average, more money will go toward that child. We can rest assured that in most cases the "child support" by the custodial parent will happen as a matter of course. However, there should be some assurances that the money is in fact going toward the child.

For the non-custodial parent there is not that automatic adjustment, but these percentages are calculated on the basis of how much of the non-custodial parent's income at the margin would go toward the child if they were still together. That is the basis of the increase in the award that would be paid.

In summary, as the income of the custodial parent increases or decreases, he or she will generally spend more or less on the child. In the case of the non-custodial parent, because the support of that parent goes to the child through the payments, you have to adjust the payments accordingly.

In the end, aside from the divorce, basing it on a two-parent or a one-parent situation, it would wind up being approximately the same amount.

Many people think that the award should be based on the income of the custodial parent, but it is sometimes asked, "If the income of the custodial parent increases, should the support payment by the non-custodial parent go up or down?"

Senator Jessiman: It should go down.

Mr. Finnie: Some say it should go up because of tax consequences in the current system, or because that would mean that family income would go up and the award should be even higher. Empirically, that could happen. The ironic result is that there is general agreement that awards should be adjusted for the custodial parent's income, but then there is disagreement on whether they should be adjusted up or down. That is another illustration of how complicated this matter is.

M. Finnie: L'argument présenté par le ministère de la Justice dans sa lettre est tout à fait juste. On ne peut dissocier le bien-être de l'enfant de celui du parent qui en a la charge, ce qui représente l'un des grands paradoxes de la question des pensions alimentaires pour enfants. En un sens, la raison d'être des pensions alimentaires est de s'assurer que l'enfant a de quoi subvenir à ses besoins. Toutefois, son niveau de vie est inextricablement lié à celui du parent qui a la garde. Et là commence le dilemme fondamental. On veut venir en aide à l'enfant, mais pour ce faire, on est obligé dans une certaine mesure d'aider le parent qui a la garde, qu'on le veuille ou non. C'est de là que viennent la plupart des conflits concernant les pensions alimentaires. Le parent qui n'a pas la charge dit: «Je verse tout cet argent et ils vont s'installer dans un quartier plus agréable». Bien sûr, et c'est tout à l'avantage de l'enfant.

De même, une partie de chaque dollar que dépense le parent qui a la garde profite à l'enfant. Quand son revenu augmente, il est presque inévitable qu'une partie de cet argent aille à l'enfant. En fait, le montant des pensions est basé sur des recherches qui ont révélé que les parents ayant un revenu élevé dépensaient beaucoup plus pour leurs enfants.

Par conséquent, plus le revenu du parent qui a la garde augmente, de façon générale et en moyenne, plus il consacre d'argent à son enfant. On prend pour acquis que, dans la majorité des cas, le parent qui a la garde subvient aux besoins de l'enfant. Il faudrait toutefois trouver un moyen de s'en assurer.

Cet ajustement automatique n'existe pas dans le cas du parent qui n'a pas la garde; le pourcentage est calculé en fonction de la proportion de son revenu supplémentaire qu'il consacrerait à son enfant s'ils vivaient encore ensemble. C'est la base de l'augmentation de la pension alimentaire à verser.

En résumé, lorsque le revenu du parent qui a la garde augmente, ce dernier consacre généralement plus à son enfant, et vice versa. Dans le cas du parent qui n'a pas la garde, puisque son appui financier à son enfant passe par l'intermédiaire de la pension alimentaire, il faut en ajuster le montant en conséquence.

En fin de compte, mis à part le divorce, qu'on tienne compte du fait qu'il y ait un ou deux parents, le montant est à peu près le même.

Beaucoup de personnes pensent que le montant des pensions alimentaires devrait dépendre du revenu du parent qui a la garde, mais certaines demandent: «Si le revenu du parent qui a la charge augmente, la pension alimentaire versée par l'autre parent devrait-elle augmenter ou diminuer?»

Le sénateur Jessiman: Elle devrait diminuer.

M. Finnie: Certains pensent qu'elle devrait augmenter en raison des répercussions fiscales que cela entraînerait compte tenu de l'état actuel du système, ou parce que le revenu familial étant plus élevé la pension devrait augmenter d'autant. Théoriquement, cela pourrait se produire. L'ironie c'est qu'on s'entend en général pour dire que la pension alimentaire devrait être rajustée en fonction du revenu du parent qui a la garde, mais on ne sait pas s'il faut la rajuster à la hausse ou à la baisse. C'est un autre exemple de la complexité de la question.

I think the current guideline is fine. I understand that it is open to criticism. I think that the Department of Justice has taken a bold position, and the appropriate one, in saying that it is a better approach to base it on the one parent's income, even though it is sometimes a little hard to explain. Having given that accolade, it is a shame that they then squandered the advantages by messing the thing up with the standard of living comparisons.

Senator Jessiman: In your last appearance before us, you said that the special or extraordinary expenses, a good part of which are included in section 4 of the guidelines, were already built into the grid. I know you were working with them, but how do you know that that is the case? Are you saying they were included because you worked with them when the grid was arrived at?

Mr. Finnie: I did not work out this grid. The grid is based on estimates of how much families spend on their children. Much of that work took place at Statistics Canada, and much of it was done by a colleague, Martin Browning, at McMaster University. They try to estimate all spending on children and the averages at different income levels.

When you talk about all spending on children, you include things like child care. That enters into the calculations of how much parents spend on their children, which is the basis of the awards. Those amounts are in there on an average basis.

If you say that someone is paying child care, and that on average it is already in the award, then your response might be, "Well, that is only on average." Those people must pay it, and it is a greater amount than that. If you want to build that into the award, then you should adjust the base award downward so that they do not incorporate these costs on an average basis but build them in on a case-by-case basis. I am opposed to that. If you want to do it, that is the right way; however, it is not a good thing to do because you will greatly complicate the awards again and thus lose the advantages of the guidelines.

Senator Jessiman: Does that apply to each and every paragraph?

Mr. Finnie: Are you looking at Bill C-41?

Senator Jessiman: I am looking at page 4 of the guidelines. It is not in the bill.

Mr. Finnie: Perhaps you could list them for me.

Senator Jessiman: You mentioned child care expenses, extraordinary medical or health related expenses.

Mr. Finnie: In general, yes.

Senator Jessiman: As well, there are extraordinary expenses for primary or secondary school education.

Mr. Finnie: Yes.

Senator Jessiman: Also, there are provisions for any educational programs that meet the child's particular needs.

Mr. Finnie: Yes.

Je pense que les lignes directrices actuelles sont bonnes. Je comprends qu'elles soient critiquées. Je pense que le ministère de la Justice a pris une position courageuse que j'applaudis lorsqu'il a décidé qu'il valait mieux prendre le revenu d'un seul parent comme base, même si c'est parfois difficile à expliquer. Ceci dit, c'est dommage qu'il ait saboté cet avantage en comparant les niveaux de vie.

Le sénateur Jessiman: La dernière fois que vous avez comparu devant nous, vous avez dit que les frais spéciaux ou extraordinaires, dont une bonne partie figure à l'article 4 des lignes directrices, étaient déjà inclus dans le barème. Je sais que vous y avez travaillé, mais êtes-vous absolument certain que ce soit le cas? Est-ce que vous dites qu'ils sont inclus parce que vous y avez travaillé quand on a fixé le barème?

M. Finnie: Je n'ai pas établi le barème. Il est basé sur le calcul estimatif de ce qu'une famille dépense pour ses enfants. Une grande partie de ce travail a été fait par Statistique Canada et par un de mes collègues, Martin Browning, de l'Université McMaster. Ils ont essayé d'évaluer le total et la moyenne des frais en fonction du revenu.

Quand on parle du total des frais, on inclut des choses comme les frais de garderie. Ils entrent en ligne de compte lorsqu'on calcule combien les parents dépensent pour leurs enfants, ce qui constitue la base des pensions alimentaires. Ces montants y figurent sous forme de moyenne.

Si quelqu'un a des frais de garderie et qu'ils figurent déjà dans le montant de la pension alimentaire sous forme de moyenne, on peut réfuter que ce n'est qu'une moyenne et que ce que paye cette personne est supérieur à cette dernière. Si on veut que la pension alimentaire couvre les frais de garderie, il faudrait en diminuer le montant de base et, au lieu d'y inclure un montant moyen, y ajouter le montant réel des frais de garde. Je suis contre ce principe. Si c'est ce que vous voulez, c'est la meilleure façon de le faire, mais ce n'est pas une bonne chose car cela compliquerait énormément le calcul de la pension et éliminerait les avantages que présentent les lignes directrices.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que cela s'applique à chaque paragraphe?

M. Finnie: Du projet de loi C-51?

Le sénateur Jessiman: Non, j'en suis à la page 4 des lignes directrices. Cela ne figure pas dans le projet de loi.

M. Finnie: Pouvez-vous les énumérer?

Le sénateur Jessiman: On y parle de frais de garde et de frais extraordinaires relatifs aux soins de santé.

M. Finnie: Dans l'ensemble, oui.

Le sénateur Jessiman: Ensuite, il est question de frais extraordinaires relatifs aux études primaires ou secondaires.

M. Finnie: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ces dispositions portent également sur tout programme éducatif qui répond aux besoins particuliers de l'enfant.

M. Finnie: Oui.

Senator Jessiman: As well, there are expenses for post-secondary education.

Mr. Finnie: It depends on the precise calculations used.

Senator Jessiman: That may be doubtful.

Mr. Finnie: Yes. In general, I do not know why provisions for post-secondary education are in here. They are adults by that point, and that is no longer child support. I would get around the issue that way.

Senator Jessiman: The last one is extraordinary expenses for extracurricular activities.

Mr. Finnie: Definitely.

Senator Jessiman: Turn to page 7, please, where it talks about shared custody. How would you amend that clause so that, when there is shared custody of something less than equal, it would cover the situations you have talked about of 30 per cent and 40 per cent? You also said that you could provide us a grid for that sort of thing.

I am referring to number 7 on page 7, where both spouses share physical custody of a child. They have added the words "in a substantially equal way," which I would like taken out. When I asked a person from the department what that meant, they said it meant they had to have 50 per cent each.

Mr. Finnie: I would cover seven in the same way as six. Six is entirely intelligent. Six is a case of split custody. This is one of the ironies of the way they have done it. Six says the award would go in one direction versus another. Suppose the child was with one parent all the time, and calculate the award. Suppose the other child is with the other parent all the time, because six is based on two children. You must then ask what one owes the other for the other child, and the difference is the net child support award.

Senator Jessiman: Is that how you would do it?

Mr. Finnie: Yes. The irony is that if you have two children in two different households, you have one way of deciding awards. However, if you have two children and each of them spends half the time in one household and half the time in the other, you go to a completely different way of setting guidelines, one which is much more complicated. The logic behind that was not explained to me. In each case, each of the parents has half of the children half the time, and the first case makes good sense. I applaud the Department of Justice for their approach here; and I deplore them for what they have adopted in chapter 7 and urge them to incorporate into that chapter the same procedures as used in chapter 6, which would be entirely fair.

Senator Jessiman: That would cover 50-50.

Mr. Finnie: Yes, and you could make the appropriate adjustments. It would not be hard to come up with a set of tables

Le sénateur Jessiman: Il est également question des frais relatifs aux études postsecondaires.

M. Finnie: Cela dépend du calcul exact.

Le sénateur Jessiman: Cela pourrait être aléatoire.

M. Finnie: Oui. En général, j'ignore pourquoi ces dispositions sur les études postsecondaire figurent dans les lignes directrices. Ce sont des adultes à ce moment-là, et il ne s'agit plus de pensions alimentaires pour enfants. C'est comme ça que je contournerais le problème.

Le sénateur Jessiman: Et pour finir, il y a les frais extraordinaires relatifs aux activités parascolaires.

M. Finnie: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Passons à la page 7, s'il vous plaît, où il est question de garde partagée. Comment modifieriez-vous cette disposition de façon à couvrir les situations dont vous avez parlé, lorsque la garde n'est pas partagée également mais plutôt à 30 ou 40 p. 100? Vous avez dit que vous pourriez nous fournir une grille pour les cas de ce genre.

Je veux parler du numéro 7, à la page 7, qui porte sur les cas où les deux époux se partagent la garde physique de l'enfant. On a ajouté les mots «en proportion sensiblement égale» que j'aimerais voir disparaître. Quand j'ai demandé à quelqu'un du ministère ce que cela voulait dire, on m'a répondu que les parents devaient se partager la garde moitié moitié.

M. Finnie: Je traiterais le numéro 7 comme le numéro 6. Le numéro 6 est entièrement intelligent. Il y est question de la garde exclusive. C'est l'une des ironies de la façon dont les choses ont été faites. D'après le numéro 6, l'ordonnance alimentaire irait à l'un au détriment de l'autre. On suppose que l'enfant est tout le temps avec l'un des parents et on calcule la pension alimentaire. On suppose que l'autre enfant est tout le temps avec l'autre parent, puisque le numéro 6 est basé sur deux enfants. Il faut alors se demander ce que l'un des parents doit à l'autre pour l'autre enfant et la différence constitue la pension alimentaire nette.

Le sénateur Jessiman: C'est comme ça que vous procéderiez?

M. Finnie: Oui. L'ironie c'est que si vous avez deux enfants dans deux foyers différents, il n'y a qu'une seule façon de calculer le montant de la pension. Toutefois, si vous avez deux enfants et que chacun passent la moitié de son temps dans un foyer et l'autre moitié dans l'autre, les lignes directrices sont complètement différentes et beaucoup plus compliquées. On ne m'a pas expliqué la logique de la chose. Dans chaque cas, chaque parent a la moitié des enfants la moitié du temps et le premier cas est tout à fait sensé. J'applaudis le ministère de la Justice pour avoir choisi cette approche. Par contre, je déplore qu'il ait adopté l'article 7 et je l'exhorte à y inclure la même méthode de calcul que celle qui est préconisée à l'article 6, ce qui serait entièrement équitable.

Le sénateur Jessiman: Cela couvrirait la garde partagée à temps égal.

M. Finnie: Oui, et on pourrait procéder aux ajustements nécessaires. Il ne serait pas difficile de produire un ensemble de

that did that at rates of 40 per cent, 30 per cent, or whatever. I would make it continuous after that.

Senator Jessiman: There is a limit. Let us say it is 10 per cent.

Mr. Finnie: It is not worth the bother. It depends on the case. You should have other sub-schedules. Someone might have the child 20 per cent of the time, but they might have substantial expenses regardless of that, such as an extra bedroom. Perhaps the couple has decided that the child have a complete residence, effectively, with the non-custodial parent in order to maintain the sense of the home, et cetera. I agree that this would complicate the setting of awards, but not inordinately.

Senator Jessiman: Could you provide us with a grid in respect of the sharing?

Mr. Finnie: Personally, I could not, but I know who could, for the price of a small research contract.

The Chair: Professor Finnie, in what countries or states is it mandatory for judges to make awards according to guidelines?

Mr. Finnie: Again, there is the law, and then there is the practice even when it is supposed to be "mandatory." In the United States, universally, they were to have been "mandatory." My last information was that the state with the most compliance was Wisconsin, and that was still only around 70 per cent.

The Chair: Even there, the judge uses his own discretion.

Mr. Finnie: Yes, which I think is one of the dangers here. The problems with some of these things are obvious. You will have some jurisdictions saying, "That is not fair, so we will set the guidelines aside." Others will say, "But we must follow the guideline." The inconsistencies and the non-standardization we have in the current regime could be just as bad, or worse, with guidelines.

The Chair: In which jurisdiction is the resort at the discretion of the judge?

Mr. Finnie: I cannot answer that question.

Senator Phillips: Professor Finnie, yesterday, I asked a question of Professor Bala from Queen's University. I was not entirely convinced by his reply, so I will ask you.

This legislation causes me concern in regard to children of a second marriage. These people are not monks or nuns. They quite often re-marry and have a second family. I find there is very little consideration given to that second family in this legislation. This applies particularly to those with low incomes, farmers, fishermen and truck drivers. Even highly trained technicians in Canada are lucky if they make \$40,000 a year. To try to support two households and two families under this legislation is unfair to low-income people.

tableaux qui donnerait le montant de la pension selon le pourcentage de la garde, qu'il soit de 40 p. 100, de 30 p. 100 ou autre. Après cela, je maintiendrais la pension au même niveau.

Le sénateur Jessiman: Il y a une limite, disons 10 p. 100.

M. Finnie: Ça ne vaut pas la peine. Ça dépend des cas. On devrait avoir des barèmes secondaires. Un parent qui n'a son enfant que 20 p. 100 du temps peut quand même avoir des dépenses importantes telles qu'une chambre de plus, par exemple. Il se peut que les parents décident que l'enfant doit avoir sa chambre aussi chez le parent qui n'a pas la garde afin qu'il continue d'avoir l'impression d'être chez lui, et cetera. Je conviens que cela compliquerait le calcul de la pension alimentaire, mais pas énormément.

Le sénateur Jessiman: Pourriez-vous nous fournir une grille en fonction du pourcentage du temps que l'enfant passe avec ses parents?

M. Finnie: Personnellement non, mais je connais quelqu'un qui pourrait vous le faire pour le prix d'un petit contrat de recherche.

La présidente: Professeur Finnie, dans quel pays ou dans quel État les juges sont-ils obligés de suivre des lignes directrices pour fixer le montant d'une pension alimentaire?

M. Finnie: Je le répète, il y a la loi et il y a la pratique, même lorsque les lignes directrices sont censées être obligatoires. Aux États-Unis, elles devaient l'être dans tous les États. À ma connaissance c'est au Wisconsin qu'elles sont le mieux respectées et encore ce n'est qu'à 70 p. 100.

La présidente: Même là, c'est à la discrétion du juge.

M. Finnie: Oui, et c'est d'ailleurs l'un des dangers. Les problèmes sont évidents. Certains magistrats trouveront les lignes directrices injustes et n'en tiendront pas compte et d'autres les appliqueront. Les incohérences et le manque de standardisation caractéristiques du régime actuel pourraient être aussi graves, voire même pires avec des lignes directrices.

La présidente: Dans quelle juridiction l'application des lignes directrices est-elle laissée à la discrétion du juge?

M. Finnie: Je ne peux pas répondre à cette question.

Le sénateur Phillips: Professeur Finnie, hier j'ai posé une question au professeur Bala, de l'Université Queen's. Sa réponse ne m'a pas entièrement convaincu alors je vais vous la poser à vous aussi.

Les effets de cette mesure législative sur les enfants d'un second mariage m'inquiètent. Ces gens n'ont pas fait vœu de chasteté. Très souvent ils se remarient et ont une seconde famille. Je trouve que cette mesure législative tient très peu compte de cette seconde famille. Et ce particulièrement dans le cas des gens à faible revenu comme les agriculteurs, les pêcheurs, les chauffeurs de camion. Au Canada, même un technicien très spécialisé a beaucoup de chance s'il gagne 40 000 \$ par an. Obliger les gens à faible revenu à subvenir aux besoins de deux familles et de deux foyers, comme le propose cette mesure législative, est injuste.

Another witness who appeared before us tried to convince me that the second family was usually better off than the first. Do you agree with that? Do you have any statistics in that regard?

Mr. Finnie: No, I do not have any statistics in that regard. I would be very surprised if he did. I would like to see the source of those statistics because one of the problems throughout all of this discussion is that we do not have enough statistics.

I did some work on what happens at the point of divorce. I wrote numerous articles which have been published in scholarly publications. In terms of a general assessment of the standard of living of the two families, I am not aware of the existence of numbers that would allow that to be said. Even if you could say that, I am not sure what you would do with it.

Your point is well taken. I like to think that I do not have my feet, or my head, in cement. I am willing to change my thinking. One area where I have changed my viewpoint over the years is precisely on this point. Originally, I thought awards should be maintained. If a person did go on and have a second family, that person should say, "I am already paying this. I have this responsibility and that should not change."

However, I got a lot of feedback from people who said that even in an intact family that is not how it works. If a second child is born, there are fewer resources for that first child in some way as well. I started to think about that. I have recanted on my initial position. I am more in agreement with what you have said here.

Having said that, there is a vague reference to that in the current guidelines. Again, we are left with just a vague reference. We are to be reassured that, once again, it took five years to come up with this vague reference and if it is not quite right, it will get better in the future. I share your concerns. There should be a clear rule.

I would adjust the awards. My own guideline would be about 18 per cent of the non-custodial parent's income in the case of one child and approximately 30 per cent in the case of two. If the second child was in a second marriage, you could say in total that the parent could be expected to pay 30 per cent of his or her income on the two children and make a moderate downward adjustment in the award for the first child. That would simply reflect that this person is continuing to be responsible, continuing to support his or her children equally without giving preferential treatment to the first child, as we do in intact marriages.

Again, the point is well taken. There is some vague reference to adjustments here. As to what they mean, I have no idea. One can imagine some precise wording that would be useful and appropriate.

For another small contract, I could fix that for you. I can fix all of this. That is the hopeful part in all of this. None of the problems are hard to fix.

Un autre témoin qui a comparu devant nous a essayé de convaincre que la deuxième famille s'en tirait généralement mieux que la première. Êtes-vous d'accord? Avez-vous des chiffres pour étayer cette affirmation?

M. Finnie: Non je n'en ai pas. Et je serais très surpris qu'il y en ait. J'aimerais voir la source de ces données parce que l'un des problèmes que nous avons dans tout ce débat, c'est que nous n'avons pas assez de données.

J'ai fait pas mal de recherche sur ce qui se passait au moment du divorce. J'ai écrit de nombreux articles qui ont été publiés dans des revues scientifiques. Je ne pense pas qu'il existe de données d'ensemble sur le niveau de vie des deux familles qui nous permettent d'affirmer une telle chose. Même si c'était possible, je me demande où ça nous mènerait.

Je comprends vos objections. Je pense que je n'ai ni la tête ni les pieds dans le ciment. Je suis prêt à changer ma façon de voir les choses. L'une des questions sur lesquelles j'ai changé d'avis au fil des ans est précisément celle-ci. Au début, je pensais que le montant ne devait pas être modifié. Si une personne recommençait sa vie et avait une seconde famille elle devait respecter ses obligations précédentes et continuer à verser la pension alimentaire.

Toutefois, j'ai reçu beaucoup de commentaires de la part de personnes qui me disaient que même dans les familles intactes cela ne se passait pas comme ça. Lorsqu'un deuxième enfant naît, il y a moins de ressources pour le premier. Je me suis mis à réfléchir à la question et je suis revenu sur ma position. J'ai plutôt tendance à voir la chose comme vous maintenant.

Ceci dit, les lignes directrices actuelles y font vaguement référence. Ce n'est qu'une vague référence, je vous l'accorde. N'oublions pas qu'il a fallu cinq ans pour en arriver là et que si les choses ne sont pas encore parfaites, elles vont aller en s'améliorant. Je partage vos inquiétudes. Il devrait y avoir une règle claire.

Personnellement, je rajusterais les pensions alimentaires. Selon mes propres lignes directrices, la pension alimentaire serait d'environ 18 p. 100 du revenu du parent qui n'a pas la garde pour un enfant et d'à peu près 30 p. 100 pour deux enfants. Si le deuxième enfant est le produit d'un second mariage, le parent pourrait s'attendre à payer au total 30 p. 100 de son revenu pour les deux enfants, et la pension alimentaire du premier serait légèrement rajustée à la baisse. Cela indiquerait que le parent est responsable, qu'il continue à subvenir aux besoins de ses enfants, à part égale, sans accorder de traitement préférentiel au premier, comme cela se fait dans les mariages intacts.

Je le répète, je comprends vos objections. On fait vaguement référence à un rajustement. Mais je n'ai pas la moindre idée de ce qu'on entend par là. On peut penser à un libellé précis qui serait utile et approprié.

Donnez-moi un autre contrat et je vous arrangerai ça. Je peux tout arranger. C'est ce qu'il y a d'encourageant dans tout cela. Il n'y a pas un seul problème qui soit difficile à régler.

Senator Phillips: During your remarks, you mentioned that there is no guarantee on how the money is being spent. This is a complaint that I have heard in several cases where the non-custodial parent is paying his ex-spouse who now has a second family. He has no way of knowing that the payments he is making toward his children are actually being used for his children, as opposed to helping to support the second family. Is there any way we could correct that?

Mr. Finnie: That is a tough question. I do not want to make it sound as though the solution is easy. I do not think it is. At the minimum, the guidelines could have a statement of principle that this is appropriate. The government is concerned; they can make all the appropriate references that most custodial parents, of course, spend their money in appropriate ways. Nevertheless, it makes sense to provide assurances — not just wishes and hopes but assurances — that that money is, indeed, being spent in that way.

In terms of legal procedures, there are already established procedures. This is not my bailiwick. I am not an expert. This is more the nuts and bolts related to the non-payment problem and how the money is spent.

At least you could have that broad statement of principle with the best legal language that you could achieve at this point to allow procedural appeals that could come into play, if required.

When I hear this complaint, part of it is just that the non-custodial parents do not feel their contributions are being recognized. There is this simple phrase: "I would pay the money if I knew where it was going."

I repeat, the government needs a statement of principle with the best language providing some sort of appeal procedure that would not cause every case to bog down. You would want to make sure that this is used in only exceptional cases and not to harass the custodial parent.

Senator Phillips: Yesterday, the provinces met and gave an understanding that they are prepared to enter into an agreement with the federal government for child support payments of \$103 a month for each child. Which parent should get that and how should it be reflected in the payments?

Mr. Finnie: That is a very astute observation. It opens up a whole series of questions. In the initial part of my document, one of the major points made is that we do not really know what the tax repercussions of these measures will be. I do not know the final calculations because I was not involved at that stage of the production of the grid. We do not know about the tax credits. You should ask the Department of Justice how to factor in the current tax credits and about all the advantages which go toward the parent with custody of the child. For example, are they just ignored?

In the public record, there is a comparison of the standard of living if they were to have the same income level. Does that same income level take into account the tax credits which are now quite sizeable which go toward the custodial parent? Or do they make

Le sénateur Phillips: Vous avez dit au cours de vos remarques qu'il n'y avait aucune garantie que l'argent soit dépensé à bon escient. C'est une plainte que j'ai souvent entendue de la part du parent qui n'a pas la garde et qui continue à verser une pension alimentaire à son ex-épouse, même si elle a une seconde famille. Il n'a aucun moyen de savoir si l'argent qu'il verse pour ses enfants est effectivement utilisé pour ces derniers ou s'il sert à subvenir aux besoins du reste de la famille. Y aurait-il un moyen de régler ce problème?

M. Finnie: Ce n'est pas une question facile. Je ne veux pas donner l'impression que la solution est aisée, car elle ne l'est pas. Au minimum, les lignes directrices pourraient contenir une déclaration de principe appropriée. C'est une question qui préoccupe le gouvernement; on peut bien déclarer que la plupart des parents qui ont la garde dépensent cet argent à bon escient. Il n'en demeure pas moins qu'il serait logique d'avoir des garanties — pas seulement des vœux pieux, des garanties — que l'argent est effectivement dépensé de cette façon.

Il y a déjà des procédures judiciaires établies pour ce faire. Ce n'est pas mon domaine. Je ne suis pas spécialiste en la matière. Cela relève davantage des mécanismes concernant le problème du non-versement et l'utilisation de l'argent.

On pourrait au moins avoir une déclaration de principe suffisamment générale et rédigée dans le meilleur langage juridique possible à ce stade pour permettre de faire appel si nécessaire.

Quant ils se plaignent de la sorte c'est souvent que les parents qui n'ont pas la garde trouvent que leur contribution n'est pas reconnue. À preuve cette simple phrase: «Je payerais si je savais où allait l'argent.»

Je le répète, il faut que le gouvernement adopte une déclaration de principe rédigée de façon à permettre de faire appel sans pour autant faire traîner indéfiniment chaque affaire. Il faudrait s'assurer que cette procédure sera réservée aux cas exceptionnels et qu'elle ne deviendra pas un moyen de harceler le parent qui a la garde.

Le sénateur Phillips: Hier, les provinces se sont réunies et ont laissé entendre qu'elles étaient prêtes à conclure un accord avec le gouvernement fédéral aux termes duquel chaque enfant recevrait une allocation de 103 \$ par mois. À quel parent serait-elle versée et quelle serait son incidence sur les pensions alimentaires?

M. Finnie: C'est une observation très perspicace. Cela pose toute une série de questions. Dans la partie initiale de mon document, je fais remarquer que nous ne savons pas quelles seront les répercussions de ces mesures, du point de vue fiscal. J'ignore tout des calculs définitifs car je n'ai pas participé à cette étape de l'élaboration du barème. Nous ne savons rien des crédits fiscaux. Vous devriez demander au ministère de la Justice comment on tient compte des crédits fiscaux et de tous les avantages dont bénéficie le parent qui a la garde de l'enfant. Entrent-ils en ligne de compte ou non?

On a rendu publique une étude comparant le niveau de vie des parents s'ils avaient le même niveau de revenu. Est-ce qu'on tient compte, dans le revenu, des crédits fiscaux — qui sont maintenant substantiels — accordés au parent qui a la garde? Ou est-ce qu'on

those calculations without taking those tax credits into account? Would it then be simply a windfall sort of income gain to custodial parents at the end of the day? Do you know what I mean?

Senator Phillips: Yes.

Mr. Finnie: Your point is generally appropriate because to the degree that the award levels do not directly take into account the tax benefits that go toward custodial parents, they ought to do that. This is a sizeable new benefit which certainly ought to be considered. Even if they are considered, to the degree that they are, those awards should be adjusted accordingly. I must say that I had not thought of this when I was reading the newspaper yesterday.

In fact, if the government is in the process of giving this extra money toward children, then that should be reflected in the guideline amounts. I say that because, basically, the government is saying, "We are taking responsibility for children." The portion of the spending on the child which is now taken up by the government should be reflected in adjustments in the whole grid.

Senator Phillips: If it applies to two children, the amount would be \$2,400 per year and the schedule would not be prorated. It would go up in increments of 10. That may move the individual from an \$18,000 tax bracket to one over the \$20,000 mark. He or she is then caught with having to make a further adjustment in the schedule of payments.

Senator Losier-Cool: Perhaps you are referring to the June 1996 chart. There is a new chart which shows the \$1 difference.

Senator Phillips: I am referring to the 1996 chart.

Senator Losier-Cool: Professor Bala mentioned yesterday that he wishes the new chart would be made available. This new chart sets the figures out as a percentage of income changed.

Senator Jessiman: Are you saying it will be prorated?

Senator Losier-Cool: I am referring to the category into which falls the \$1 difference. I do not have the new chart yet; I am still looking at the June 1996 chart. The new chart is calculated on a percentage of income.

Senator Jessiman: If it is \$500, then it will be 50 per cent more, is that right?

Senator Losier-Cool: This is what I understand.

Senator Jessiman: Professor Finnie has said that if you are earning "x" dollars, then you pay so much, which is represented by "y." However, If you earn \$1 more, then you must pay "y" plus \$15, even though you are earning only \$1 more. Are you now saying, as he suggested, that there is notching so that it will be prorated?

Senator Losier-Cool: That is correct.

Senator Jessiman: Do you not think that before we pass this bill we should see that chart?

fait le calcul du revenu sans tenir compte des crédits fiscaux? Est-ce qu'ils deviennent simplement un gain fortuit pour le parent qui a la garde? Comprenez-vous ce que je veux dire?

Le sénateur Phillips: Oui.

M. Finnie: Vos remarques sont pertinentes car si les avantages fiscaux qui vont directement au parent qui a la garde n'entrent pas dans le calcul des pensions alimentaires, il faudrait y voir. Cette nouvelle prestation est suffisamment importante pour qu'on en tienne compte. Même si on les prend en considération, et dans la mesure où on le fait, les pensions alimentaires devraient être rajustées en conséquence. Je dois dire que je n'y ai pas pensé ce matin quand j'ai lu le journal.

Si le gouvernement est vraiment sur le point d'accorder cette allocation supplémentaire aux enfants, il faudrait que les lignes directrices en tiennent compte. Si je dis ça c'est qu'en fait le gouvernement a décidé de prendre en charge les enfants. De ce fait, le barème devrait être rajusté en fonction de cette prise en charge.

Le sénateur Phillips: Pour deux enfants, l'allocation serait de 2 400 \$ par an et le barème ne serait pas proportionnel. Les augmentations se feraient par tranche de 10. Ce qui, par exemple, ferait augmenter le revenu d'un individu de 18 000 \$ à 20 000 \$, le faisant changer de tranche d'imposition. Ce dernier serait alors obligé de demander un rajustement du barème.

Le sénateur Losier-Cool: Feriez-vous référence au tableau de 1996? Il y a un nouveau tableau qui indique la différence à un dollar près.

Le sénateur Phillips: Je fais référence au tableau de 1996.

Le sénateur Losier-Cool: Le professeur Bala a dit hier qu'il aimerait que le nouveau tableau soit rendu public. Dans ce nouveau tableau, les montants sont donnés sous forme de pourcentage du revenu modifié.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que vous voulez dire que ce serait proportionnel?

Le sénateur Losier-Cool: Je fais référence à la catégorie dans laquelle tombe la différence d'un dollar. Je n'ai pas encore le nouveau tableau. Je regarde celui de juin 1996. Le nouveau tableau indique les montants sous forme de pourcentage du revenu.

Le sénateur Jessiman: Donc si c'est 500 \$, ça fera 50 p. 100 de plus, n'est-ce pas?

Le sénateur Losier-Cool: C'est ce que je comprends.

Le sénateur Jessiman: Le professeur Finnie a dit que si on gagnait x dollars, on versait une somme donnée représentée par y. Toutefois, si on gagne 1 \$ de plus, on doit verser y plus 15 \$, bien qu'on ne gagne qu'un dollar de plus. Est-ce que vous voulez dire, comme il l'a suggéré, qu'il y aura des paliers et que ce sera proportionnel?

Le sénateur Losier-Cool: Exactement.

Le sénateur Jessiman: Ne pensez-vous pas qu'avant d'adopter ce projet de loi nous devrions voir ce tableau?

Senator Pearson: I want to make a supplementary comment with respect to the child tax benefit. We are talking about poor children. The child tax benefit will not be going to rich families. Any thought that the amount parents give to their children will be reduced in relation to the child tax benefit is to pay a disservice to children.

Senator Phillips: I was not talking about children of parents who earn \$100,000 each. I am talking about people who make \$20,000 and \$30,000 a year; in other words, the working poor.

Senator Forest: The notion that an added benefit to poor children will result in a lower support payment defeats the whole purpose of this measure.

Mr. Finnie: I do not agree. We agree that the guideline is based on the notion that the expenses that remain to be paid by the parents should be split equally between the two parents, or according to their incomes.

Senator Forest: I am speaking about the announcement made yesterday.

Mr. Finnie: I agree. We are speaking about all the tax benefits of that type. Let us say the residual costs of the child are \$5,000 a year. Let us say also that the two parents are both at the same low income levels. In a sense, each would be paying \$2,500; one through the child support award and the other directly as a result of living with the child.

Let us say that the government comes along and pays a child tax benefit of \$1,000 toward that child. This means the custodial parent now has \$1,000 to use in a discretionary fashion. Undoubtedly, some of that money will go toward the child. However, what will the custodial parent do with the money? This means there is no equal sharing of the costs of the child. It is a departure from the basic principle of fairness that is at the heart of this guideline.

Senator Forest: Let us suppose that the fairness is addressed. The idea is to take those children to a level above the poverty level. If you lower the awards, then you are defeating the whole purpose of this measure.

Mr. Finnie: The awards would not be lowered dollar for dollar at all. There would be an adjustment so that the non-custodial parent would still be paying his or her appropriate share, that is, a share equal to the share of the custodial parent. There would not be a dollar-for-dollar reduction. The fairness of equal payments on the part of the custodial and non-custodial parent would be maintained.

The Chair: Mr. Finnie, as you know, this payment will go to all poor families, not only divorced families.

It is now time to move on to hear from our next witness. I wish to thank you, Mr. Finnie, for appearing before our committee for a second time.

Our next witness is Sean Cummings from Halifax. He is President of Fatherhood... Imagine that! Please proceed, Mr. Cummings.

Le sénateur Pearson: J'aimerais ajouter une précision au sujet de la prestation fiscale pour enfant. Elle vise les enfants pauvres. Elle ne sera pas accordée aux familles riches. Envisager de réduire en fonction de la prestation fiscale pour enfant ce que les parents versent à leurs enfants ne serait pas un service à rendre à ces derniers.

Le sénateur Phillips: Je ne parlais pas des enfants dont les parents gagnent 100 000 \$ chacun. Je parlais des gens qui gagnent 20 000 ou 30 000 \$ par an. Autrement dit les travailleurs pauvres.

Le sénateur Forest: La notion qu'une prestation supplémentaire pour les enfants pauvres entraînerait la diminution des pensions alimentaires va à l'encontre de la raison d'être de ces mesures.

M. Finnie: Je ne suis pas d'accord. Nous convenons que les lignes directrices sont basées sur la notion que les dépenses qui restent à payer par les parents devraient être partagées à part égale entre les deux parents, ou en fonction de leur revenu.

Le sénateur Forest: Je parle de l'annonce faite hier.

M. Finnie: Je suis d'accord. Nous parlons de tous les avantages fiscaux de ce genre. Disons que le coût résiduel d'un enfant est de 5 000 \$ par an. Disons également que les parents ont tous deux un faible revenu et qu'il est identique. Dans un sens, chacun d'entre eux paye 2 500 \$, l'un du fait qu'il vit avec l'enfant et l'autre sous forme de pension alimentaire.

Disons que le gouvernement intervient et accorde une prestation fiscale de 1 000 \$ pour cet enfant. Le parent qui a la garde dispose maintenant de 1 000 \$ qu'il peut utiliser à sa guise. Une partie de cet argent ira certainement à l'enfant. Mais qu'est-ce que le parent qui a la garde va en faire exactement de cet argent? Cela veut dire que les frais relatifs à l'enfant ne sont plus partagés à part égale. C'est un manquement au principe de l'équité sur lequel reposent les lignes directrices.

Le sénateur Forest: Supposons qu'on règle la question de l'équité. L'idée est de sortir ces enfants de la pauvreté. Si on diminue le montant des pensions alimentaires, on va à l'encontre de la raison d'être de cette mesure.

M. Finnie: Les pensions alimentaires ne seraient pas diminuées d'un montant équivalent. Elles seraient rajustées de façon à ce que le parent qui n'a pas la garde continue à payer sa juste part, c'est-à-dire égale à celle du parent qui a la garde. La réduction ne serait pas égale à la prestation. On maintiendrait l'équité en s'assurant que les parents continuent à contribuer à part égale, qu'ils aient la garde ou non.

La présidente: Monsieur Finnie, comme vous le savez, cette allocation sera accordée à toutes les familles pauvres, pas uniquement aux familles divorcées.

Le moment est venu d'entendre le prochain témoin. Je vous remercie, monsieur Finnie, d'avoir comparu une deuxième fois devant notre comité.

Le témoin suivant est Sean Cummings, de Halifax. Il est président de Fatherhood... Imagine that! Veuillez commencer, monsieur Cummings.

Mr. Sean B. Cummings, President, Fatherhood... Imagine that!: Madam Chair, and members of the committee. I am a non-custodial parent. I did not ask to be. I wanted to be in the same parental role as I was prior to my divorce. Unfortunately, the situation after divorce deteriorates for most people. One has to adjust one's life accordingly.

Our organization represents non-custodial parent families and extended family members in Nova Scotia. Our organization was formed to answer a need which exists in my community and, indeed, in every community in Canada. We offer first level support to parents who are trying desperately to cope with the loss of their children. We offer advocacy, learning and a sharing of ideas because every father and mother in our organization shares the same common bond, that is, a profound sense of loss.

Try to imagine what it would be like to lose your children and try to imagine getting on with your life. Dare to place your hopes and dreams for your children on a schedule of access visits and holiday time. You can never really understand the pure grief non-custodial parents feel at the loss of their parental role, at the loss of their children, until you have lived it. Visualize the tearing at your heart as you help your children pack their things away every second Sunday afternoon. Consider the sadness a six-year old tries to express in his six-year-old way as he waves goodbye when his custodial parent picks him up.

Try to imagine that a short time ago you had an important role to fill in your children's life: You were a parent; you cared for, supported and nurtured them; you listened with pleasure to their victories in life and shared in their disappointments; you held them in your arms at birth, fed and changed them in their infancy; you walked them to the bus on their first day of school. You cannot buy that kind of experience. It is unique because the first day of school happens only once.

Then there are those other experiences you are missing: the first loose tooth; the first schoolyard scuffle; the first school play; the first date. Are you a parent any more?

What kind of country will we have when children grow up without day-to-day care and contact with both parents? Will it be a nation of single parents? Will it be a country of fatherless children? Will it be a country with a generation of children at high risk for social problems who likely will be condemned to repeat the failure of their parents? Have you ever really bothered to ask children what matters to them?

A generation of Canada's youth is silently suffering while at the same time reacting negatively because they have been missing one vital part of their lives — their other parent. They walk a tightrope over a chasm of emotional turmoil and complications, all the while trying desperately to maintain their love and loyalty toward both parents. They speak in diplomatic tones out of fear of

M. Sean B. Cummings, président, Fatherhood... Imagine that!: Madame la présidente, membres du comité, j'ai un fils et je n'en ai pas la garde. Ce n'est pas ce que j'aurais voulu. Je voulais continuer à jouer mon rôle de père comme avant mon divorce. Malheureusement, pour la plupart des gens, la situation se détériore après un divorce. Il faut procéder aux ajustements nécessaires.

Notre organisme représente des parents de la Nouvelle-Écosse qui n'ont pas la garde de leurs enfants, et leur famille élargie. Créé en réponse à un besoin qui existe dans ma localité, et en fait dans tout le Canada, notre organisme offre un soutien de première ligne aux parents qui essaient désespérément de faire face à la perte de leurs enfants. Nous offrons de l'information, un service de défense des droits des parents, et la mise en commun de nos idées car tous les pères et toutes les mères qui appartiennent à notre organisme ont une chose en commun, un profond sentiment de perte.

Essayez de vous imaginer ce que c'est de perdre un enfant et de continuer à vivre. Essayez de faire coïncider les rêves et les espoirs que vous avez pour vos enfants avec un calendrier rigide de visites et de vacances. Si on ne l'a pas vécu, on ne peut pas vraiment comprendre le désespoir total que ressentent les parents qui ont perdu leur rôle de parents et leurs enfants le jour où on leur en a enlevé la garde. Imaginez votre cœur qui chavire tous les quinze jours lorsque vous aidez vos enfants à faire leurs bagages, le dimanche après-midi. Imaginez la tristesse qu'un enfant de six ans essaye d'exprimer à sa manière quand il vous fait un signe d'adieu alors qu'il s'éloigne avec l'autre parent.

Essayez de vous imaginer qu'il n'y a pas si longtemps vous jouiez un rôle important dans la vie de vos enfants. Vous étiez un parent; vous vous occupiez d'eux, vous les encouragez, vous les entouriez d'affection; vous les écoutiez avec plaisir vous raconter leurs victoires et vous partagiez leurs déceptions; à la naissance, vous les avez pris dans vos bras; bébés, vous les avez nourris et changés; vous les avez accompagnés à l'autobus le premier jour où ils sont allés à l'école. On ne peut pas acheter des expériences de ce genre. Le premier jour de classe est unique car il n'arrive qu'une seule fois dans leur vie.

Puis il y a les autres expériences que vous allez rater. La première dent qui tremble; la première bagarre dans la cour de l'école; la première pièce à l'école; le premier rendez-vous. Est-on encore un parent?

Quel genre de pays aurons-nous le jour où les enfants grandiront sans être entourés quotidiennement par leurs deux parents? Aurons-nous une nation de familles monoparentales? Aurons-nous un pays où les enfants n'ont pas de père? Aurons-nous un pays où toute une génération d'enfants risquent d'éprouver de graves problèmes sociaux et d'être condamnés à répéter les erreurs de leurs parents? Avez-vous jamais pris la peine de demander aux enfants ce qu'ils voulaient?

Une génération de jeunes Canadiens souffrent en silence et réagissent de façon négative au fait qu'il manque un élément vital dans leur existence: l'autre parent. Ces jeunes marchent sur une corde raide, au bord du précipice, emportés dans un tourbillon d'émotions et de complications, déchirés par l'amour et la loyauté qu'ils portent à chacun de leurs parents. Ils utilisent un langage

hurting the feelings of mom or dad. They muster their emotional resources and live a life of counting days on a calendar and scheduling their time with each parent. This is childhood in the late 20th century.

Do we understand their pain? Do we really presume that the answer to all of life's problems can be found in the labyrinth of complicated guidelines that make up of the substance of Bill C-41, which is just a price tag for Canada's youth.

What are our children worth? Is it \$300 or \$400 a month? Or is it a visit to McDonald's every second Friday afternoon between 4 p.m. and 6 p.m. and an apportionment of one's income? Is that what they are worth? Are they merely a taxable commodity? How should we measure our children's worth? What does it cost? How much shall we spend to develop a healthy and happy generation of children? Is their emotional development something which can be funded by a monthly pay allotment? Can childhood be purchased?

Where are the heroes in all of this? Some would applaud the great strides we have taken to eliminate child poverty in Canada, which is one of the main focus points of this legislation. It is viewed as heroic in certain circles; that is to say, those who have custody of their children.

I am my son's hero. He is six and I, along with my wife, a new spouse, parent him for 10 days a month. I live 800 metres from his mother's apartment, 600 metres from his school. When we are together, I am complete again and I know he feels true happiness, the kind of happiness we all experience at the moment of reunification with a loved one we have not seen for a long time. When you are six, 10 days is a lifetime.

I earn significantly less than his mother. I cannot afford to go to court to get a variance. I do not want to either. Support is just money. It is not love and it does not make you a hero in the eyes of your children.

I am my child's father and his hero. I can hoist my child on to my shoulders so that he might see the world through his father's eyes, so he can feel big, so that he can be a six-year-old man.

I am his hero because, in the springtime, we plant a garden in our backyard. We care for it through the summer months and harvest its bounty in the autumn together. It makes him responsible and it prepares him for parenthood. He cannot wait to be a big brother, and he cannot wait to grow up to be a man.

I am his hero because we walk together on cool Atlantic afternoons in the shadow of the Halifax Citadel. I am his hero because we talk about the most amazing things, important perspectives in the language of a six-year-old boy. We discuss snowflakes and waves on the ocean. We talk about our collective hero, Spiderman, as if he were a real person. He is real to my son, and if he is real to my child then he is real to me.

diplomatie de peur de peiner leur père ou leur mère. Ils rassemblent tout leur courage et passent leur temps à compter sur le calendrier les jours qui les séparent de l'autre parent et les jours qu'ils passeront avec ce dernier. C'est ça la réalité pour les enfants de la fin du XX^e siècle.

Est-ce que nous comprenons leur souffrance? Est-ce que nous pensons vraiment que la solution à tous les problèmes de la vie se trouve dans le labyrinthe que sont les lignes directrices qui constituent l'essence du projet de loi C-41 lequel n'est rien d'autre que la mise à prix de nos jeunes?

Que vaut un enfant? De 300 à 400 \$ par mois? Une visite chez McDonald's tous les quinze jours, le vendredi de 16 à 18 heures, et une partie de notre revenu? Est-ce vraiment ça que vaut un enfant? Nos enfants ne sont-ils rien d'autre qu'une denrée taxable? Comment mesurer leur valeur? Combien coûtent-ils? Combien devrait-on dépenser pour produire une génération d'enfants heureux et sains? Est-ce que le versement mensuel d'une pension alimentaire suffit à assurer leur développement affectif? Est-ce que l'enfance est quelque chose qu'on peut acheter?

Où sont les héros dans tout cela? Certains applaudiront les grands progrès qui sont faits pour éliminer la pauvreté chez les enfants canadiens, ce qui est l'un des principaux objectifs de cette mesure législative. On la considère comme héroïque dans certains cercles, c'est-à-dire parmi ceux qui ont la garde de leurs enfants.

Je suis le héros de mon fils. Il a six ans. Ma nouvelle épouse et moi l'avons 10 jours par mois. J'habite à 800 mètres de l'appartement de sa mère et à 600 mètres de son école. Quand nous sommes ensemble, je me sens entier et je sais qu'il est véritablement heureux, le genre de bonheur que nous ressentons tous lorsque nous retrouvons quelqu'un que nous aimons et que nous n'avons pas vu depuis longtemps. Quand on a six ans, 10 jours c'est une éternité.

Je gagne beaucoup moins que sa mère. Je n'ai pas les moyens de demander une ordonnance de modification au tribunal. Et de toutes façons je ne le veux pas. La pension alimentaire, c'est juste de l'argent. Ce n'est pas de l'amour et ça ne fait pas de vous un héros aux yeux de vos enfants.

Je suis le père de mon fils et son héros. Je le mets sur mes épaules pour qu'il puisse voir le monde à travers les yeux de son père, pour qu'il puisse se sentir grand, pour qu'il puisse être un homme de six ans.

Je suis son héros parce qu'au printemps, nous faisons un potager dans le jardin. Tout l'été nous l'entretiens et à l'automne nous faisons la récolte ensemble. Ça lui donne le sens des responsabilités, ça le prépare à son futur rôle de père. Il a hâte d'être grand frère; il a également hâte d'être un homme.

Je suis son héros parce que nous nous promenons ensemble dans la fraîcheur de l'après-midi, à l'ombre de la citadelle de Halifax. Je suis son héros parce que nous parlons des choses les plus extraordinaires, de ce qui est important pour un enfant de six ans. Nous parlons des flocons de neige, des vagues sur l'océan. Nous parlons de notre héros commun, Spiderman, comme s'il existait vraiment. Pour mon fils, il existe vraiment, et s'il existe pour lui, il existe aussi pour moi.

What is the cost of childhood? We talk about fear in the dark, about accidents in the bed that occur from time to time. We talk about my big hands and his small hands. We talk about his mother, who is planning on moving to Edmonton this summer. You see, when you are six, Edmonton is just across the road from your mom's apartment. You can still go to your dad's house for 10 days a month and after school you can go for a walk in the shadow of the Halifax Citadel.

What is the price of my son's childhood? What is it worth? His youth is a wonder to me; his innocence a source of joy; his confusion a source of pain for us both. His hope is hope for me.

What price shall we place on a walk in the shadow of the Halifax Citadel on a cool Atlantic afternoon? How much is a smile worth or a missed birthday party? What is the cost of a confused boy who faces a move to a city where he was not born, when everything that he knows in his young life lay in the shadow of the Halifax Citadel? Is it worth \$300-\$400 a month?

What about my wife? She is a "new spouse," a term she loathes. She is the main wage earner in our home and as such she must absorb any increase in the amount of support I pay each month. She inherits my misfortune, lock, stock and barrel.

She loves my son dearly, and I know that he loves and looks up to her. They have a special relationship because my wife is not his mother, something which he understands. She is not his mother but he knows that she loves him and is a vital part of his life. They share time and they respect each other. My wife is a co-caregiver and my son thrives because of this commitment. Of course, support has to be paid. My wife, the primary wage earner, goes off to work each day, living with the threat of seizure by the state. Anything that we possess in the way of jointly held assets can be seized and sold off to cover the cost of support that I would owe if I were in persistent arrears. These are jointly held assets, like our home, my child's home. She takes it in stride because she understands my grief and my son's confusion. She walked into it.

My wife and I are having a baby. My son will finally have a chance to be a big brother. That is, of course, if he does not move to Edmonton. This will be a new member of our family, a new child with whom to share my hopes. Of course, the child will be entitled to a reasonable standard of living, but I cannot help but wonder if he or she will have a lower standard of living because of yearly adjustments to the amount of child support I will have to pay and which his or her mother will have to absorb through her contributions to our collective standard of living.

Because I do not have as significant an earning capacity as my wife, I will likely be the one staying home to adopt the important role of homemaker. I will care for our new baby, care for my son if he is still here, and care for the home. Of course, support will have to be paid.

My wife and I have two options. Due to my poor earning potential, I can get a job and put our baby in daycare, which is just not the same thing as being raised by a parent. Or, I can stay home

Quel est le prix de l'enfance? Nous parlons de sa peur du noir, des accidents qu'il a de temps à autre dans son lit. Nous parlons de mes grandes mains et de ses petites mains. Nous parlons de sa mère qui a l'intention d'aller s'installer à Edmonton cet été. Vous voyez, quand on a six ans, Edmonton c'est tout près de l'appartement de maman. On peut continuer à aller voir papa 10 jours par mois et après l'école on peut aller se promener à l'ombre de la citadelle de Halifax.

Quel est le prix de l'enfance de mon fils? Combien vaut-elle? Sa jeunesse me ravit; son innocence est source de joie; son trouble source de douleur pour nous deux. Son espoir est mon espoir.

À combien peut-on évaluer une promenade à l'ombre de la citadelle de Halifax dans la fraîcheur d'un après-midi atlantique? Combien valent un sourire ou un anniversaire manqué? Quel prix mettre sur le trouble d'un petit garçon qui doit déménager dans une ville où il n'est pas né et qui, de sa jeune vie, n'a jamais connu autre chose que ce qui se trouve à l'ombre de la citadelle de Halifax? Est-ce que ça vaut 300 à 400 \$ par mois?

Et ma femme? C'est la nouvelle épouse, expression qu'elle déteste. Elle est le principal soutien de notre famille et par conséquent, c'est elle qui doit absorber toute augmentation de la pension alimentaire que je verse tous les mois. Son sort est inextricablement lié au mien.

Elle aime profondément mon fils et je sais qu'il le lui rend bien. Il l'admire, ils ont une relation spéciale parce que mon épouse n'est pas sa mère, ce qu'il comprend. Elle n'est pas sa mère mais il sait qu'elle l'aime et qu'elle est une partie vitale de son existence. Ils passent du temps ensemble et se respectent mutuellement. Ma femme et moi partageons son éducation et mon fils n'en est que plus épanoui. Bien sûr, il faut verser la pension alimentaire. Tous les jours, ma femme, le principal soutien de la famille, part travailler avec la crainte de voir nos biens saisis par l'État. Si jamais j'étais en défaut de façon répétée, tout ce que nous possédons conjointement pourrait être saisi et vendu pour payer la pension alimentaire que je dois verser. Nous avons des biens conjoints, comme notre maison, la maison de mon fils. Elle ne se plaint pas parce qu'elle comprend mon chagrin et le trouble de mon fils. Elle savait à quoi s'attendre.

Ma femme et moi attendons un enfant. Mon fils va enfin être grand frère. S'il ne déménage pas à Edmonton, bien sûr. Notre famille va s'agrandir, je vais avoir un autre enfant avec qui partager mes espoirs. Bien sûr, il aura droit à un niveau de vie raisonnable, mais je ne peux m'empêcher de me demander s'il diminuera à cause des rajustements annuels à la pension alimentaire que je devrai verser et que sa mère devra absorber par le biais de sa contribution à notre niveau de vie commun.

Étant donné que je ne peux espérer gagner autant que ma femme, c'est probablement moi qui vais rester à la maison et adopter le rôle important de père au foyer. Je prendrai soin de notre nouveau bébé, de mon fils, s'il est encore là, et de la maison. Bien sûr, je devrai continuer à verser la pension alimentaire.

Ma femme et moi avons deux options. Je peux trouver un travail mal payé et mettre notre bébé en garderie, ce qui n'est pas la même chose que d'être élevé par un parent. Ou bien, je peux

and care for our new child, and my wife will pay support for a child who is not hers.

Which child should have the priority? What if I cannot find work? Is it fair that I should have to institutionalize our new baby so I will not have assets seized and sold off? Does this make me a deadbeat dad?

My wife really dislikes feeling that we are living with the influence of my ex-wife. My ex-spouse is always there in every single decision that we make. Should we buy a new stove? The old one is broken. I wonder what my ex-wife will say. What if we would like to buy a new car? We had better not, my ex-wife might find out and demand an increase in support.

Try to imagine what it would be like to inherit this kind of life upon marriage to a non-custodial parent and live in the fear of the influence of the ex-spouse in everything you do. It is intrusive.

My wife feels that we must answer to my ex-wife; and she is right, we do.

My ex-wife does not have to answer to us, and we have no right to inquire as to her financial means. I do not really care to either, because if I did she, too, would feel controlled.

Meanwhile, my son is growing up every day. Ten days a month costs my family, which we gladly absorb into our monthly expenditures. Of course we all know that unless my child lives with me for greater than 40 per cent of the time, any child care costs in my home, the non-custodial parent home, are not recognized.

Senator Jessiman: It is 50 per cent.

Mr. Cummings: I stand corrected.

I guess that the costs for caring for my child, in my home, do not exist. Tell that to my wife.

I try to maintain a balance in my home. My child knows that he has two homes and, as such, that is much more special than having one. I soften the likelihood of his confusion by trying to communicate my parenting concerns to my ex-spouse. I try to schedule his bedtime routine with the one at his mother's house. The problem is that she will not sit down to discuss parenting issues with me. Suffer the little children.

In our group are people from similar circumstances. Most are not as fortunate as I am to have their children with them for 10 days a month. Most parent their children for a mere 48 hours every two weeks. Most are flat broke; many are unemployed. Nearly all of them have had their parenting time denied by their ex-spouse for one reason or another. I would like to add that some in our group have not seen their children in years. That is pain, salt in the wound. Forty-eight hours of access every two weeks is 96 hours per month, 1,152 hours each year, or 48 days. In 18 years, a non-custodial parent will have parented their children a

rester à la maison et prendre soin de notre nouvel enfant, et c'est ma femme qui payera la pension alimentaire d'un enfant qui n'est pas le sien.

Quel est l'enfant qui devrait avoir la priorité? Et si je ne trouve pas de travail? Serait-il juste que je sois obligé de mettre notre nouveau bébé dans un établissement pour éviter que mes biens soient saisis et vendus? Est-ce que ça ferait de moi un mauvais père?

Ma femme déteste avoir le sentiment de vivre dans l'ombre de mon ex-épouse. Son influence plane sur toutes les décisions que nous prenons. Devrions-nous acheter une nouvelle cuisinière? Celle que nous avons est en mauvais état. Je me demande ce que mon ex va dire. Et si nous achetions une nouvelle voiture? On ferait mieux de s'en passer car si mon ex s'en aperçoit, elle risque de demander une augmentation de la pension alimentaire.

Essayez de vous imaginer ce que ça peut être d'hériter de ce genre de vie quand on épouse un parent divorcé qui n'a pas la garde de ses enfants et de vivre dans la crainte permanente de la réaction de son ex-épouse, quoi que l'on fasse. C'est une imposition.

Ma femme a le sentiment d'avoir des comptes à rendre à mon ex-épouse; et elle a raison, c'est un fait.

Par contre mon ex-épouse n'a aucun compte à nous rendre et nous n'avons pas le droit de nous enquêter de sa situation financière. Et je n'en ai nullement envie car, si nous le faisons, elle aussi se sentirait contrôlée.

En attendant, mon fils grandit chaque jour. Dix jours par mois représentent pour ma famille des frais que nous acceptons d'absorber de plein gré dans notre budget mensuel. Bien sûr, nous savons tous qu'à moins que mon fils vive avec moi plus de 40 p. 100 du temps, toutes les dépenses encourues pour lui dans ma maison, la maison du parent qui n'a pas la garde, ne sont pas reconnues.

Le sénateur Jessiman: C'est 50 p. 100.

M. Cummings: Vous avez raison.

Ce que je veux dire, c'est que les frais relatifs à mon fils, dans ma maison, n'existent pas. Parlez-en à ma femme.

J'essaye de maintenir un certain équilibre chez moi. Mon fils sait qu'il a deux maisons et que c'est plus spécial que d'en avoir seulement une. J'essaye de lui éviter toute confusion en discutant avec mon ex-épouse de la façon d'élever notre fils. J'essaye de faire en sorte qu'il se couche à la même heure que chez sa mère. Le problème, c'est qu'elle refuse de s'asseoir avec moi pour discuter de ces questions, et ce au détriment de notre fils.

Dans notre groupe, il y a des gens dans la même situation que moi. La plupart n'ont pas, comme moi, la chance d'avoir leurs enfants 10 jours par mois. La plupart ne les ont que 24 heures tous les quinze jours. La plupart n'ont pas un sou; beaucoup sont au chômage. Presque tous se sont vu refuser par leur ex-conjoint, pour une raison ou pour une autre, le temps qui leur était dû avec leurs enfants. J'aimerais ajouter que, dans notre groupe, il y en a qui n'ont pas vu leurs enfants depuis des années. C'est mettre du sel sur la plaie. Quarante-huit heures de visite tous les quinze jours, ça fait 96 heures par mois, 1 152 heures ou 48 jours

possible 864 days, roughly two years and change out of the 18. This assumes, of course, that you are fortunate enough to live near your children. Many non-custodial parents are not that fortunate.

If you have your parenting time denied, there is no recourse. It is devastating to children and parents because the time they do have is fleeting. Any obstruction of that time is a horror.

Bill C-41 certainly addresses the issue of non-payment of support, but nothing even acknowledges the denial of parenting time.

What are our children worth? Most non-custodial parents would gladly pay if they had the money, but many simply do not. How does Bill C-41 address this reality? By revoking the licences of non-custodial parents, the licences they need for jobs so that they can exist; by revoking their passports.

Is there a provision to assist non-custodial parents in seeking a variance or claiming undue hardship if they cannot afford the support? Well, yes, sort of. In theory, it would work, assuming that an angry ex-spouse will not attempt to prevent application of undue hardship. We all know how well divorced couples get along.

Are you a hero to your child if you are poor? Yes, you can be. Are you a hero if you are wealthy? Yes, you can be. Are you a hero to your child if you deny access? Your kids will still love you, but you are a parent. Because you are a parent, even if you deny access, they will also likely feel confused and alienated from the parent with whom they were scheduled to spend time with.

Are you a hero to your child if you are a leader in their lives? Yes. Can you be a hero even if you live 2,000 miles away from them? Well, sort of. They will know you as "mom" or "dad" because they have only one mom or dad. They will see you for probably 30 days a year, which is not exactly day-to-day care. You will still be "mom" or "dad," but you will more likely be regarded as the distant friend who just happens to be called "mom" or "dad." You will pay \$300 or \$400 a month for that privilege.

When you have your children with you for 30 days in the summer, you will receive no support because you have the children less than 50 per cent of the time. When they go back to the custodial parent home, you will have a hole to fill in your life. Your children will grow and mature. They will change, and you will miss that. Your ex-spouse will probably still dislike you a great deal. This is normal. You will still pay support in accordance with the guidelines. You will have no value as a parent, no role to fill in the lives of your children. Your spouse will assist you in yearly increases of support, and you will feel so very alone.

par an. En 18 ans, le parent qui n'a pas la garde aura peut-être passé 864 jours avec ses enfants, soit environ un peu plus de deux ans sur un total de 18. Cela suppose, bien sûr, que vous avez la chance d'habiter près de vos enfants. Ce qui n'est pas souvent le cas.

Si le temps que vous devez passer avec vos enfants vous est refusé, vous n'avez aucun recours. Cela a un effet dévastateur sur les enfants et sur les parents car le temps qu'ils ont ensemble passe trop vite. Tout empêchement est horrible.

Le projet de loi C-41 traite de la question du non-paiement des pensions alimentaires, mais il n'y est nullement question du refus d'accorder le droit de visite.

Que valent nos enfants? La plupart des parents qui n'ont pas la garde payeraient volontiers s'ils avaient de quoi, mais beaucoup n'ont tout simplement pas d'argent. Quelles sont les mesures prévues dans le projet de loi C-41 dans pareil cas? On révoque les autorisations dont ils ont besoin pour gagner leur vie; on révoque leur passeport.

Y a-t-il des dispositions pour aider les parents qui n'ont pas la garde à obtenir une ordonnance de modification ou à invoquer des difficultés excessives s'ils n'ont pas les moyens de payer la pension alimentaire? Oui, dans un certain sens. En théorie, ça pourrait marcher, tant que l'ex, dans sa colère, n'essaye pas de faire échec à une demande pour difficultés excessives. Nous savons tous que l'entente règne dans les couples divorcés.

Êtes-vous un héros aux yeux de votre enfant si vous êtes pauvre? Oui, vous pouvez l'être. Êtes-vous un héros si vous êtes en bonne santé? Oui, vous pouvez l'être. Êtes-vous un héros si vous refusez l'accès à vos enfants? Ils continueront à vous aimer, vous êtes toujours leur parent. Mais parce que vous êtes leur parent, si vous refusez le droit de visite à l'autre parent, ils éprouveront des sentiments contradictoires et se sentiront probablement aliénés à son égard.

Êtes-vous un héros aux yeux de votre enfant si vous lui montrez la voie? Oui. Pouvez-vous continuer à être un héros si vous êtes séparés par une distance de 2 000 milles? Sans doute. Pour eux vous serez leur papa ou leur maman, parce qu'ils n'ont qu'un papa ou une maman. Ils vous verront probablement 30 jours par an, ce qui est loin de constituer une relation suivie. Vous resterez leur papa ou leur maman, mais ils vous considéreront sans doute plus comme un ami qui habite loin et qu'ils appellent papa ou maman. Et pour ce privilège, vous payerez 300 ou 400 \$ par an.

Quand vous aurez vos enfants un mois l'été, vous ne recevrez rien car vous les aurez moins de 50 p. 100 du temps. Lorsqu'ils retourneront chez le parent qui en a la garde, ils laisseront un grand vide dans votre vie. Vos enfants vont grandir et mûrir. Ils vont changer et vous ne serez pas là pour suivre leur évolution. Votre ex-épouse va probablement continuer à vous détester. C'est normal. Mais vous continuerez à verser une pension alimentaire conformément aux lignes directrices. Vous n'aurez aucune valeur en tant que parent, aucun rôle à jouer dans la vie de vos enfants. Votre femme vous aidera à payer les augmentations annuelles de la pension alimentaire et vous vous sentirez très seul.

This is life for non-custodial parents and their families. This is the best that we can offer children — a monthly payment from a person they hardly know. Is it any wonder why non-custodial parents lose hope? Can you see how easy it is for some simply to walk away?

How shall I tell my six-year-old what will likely become of his life? How shall I tell him that he might know me now, but he will not when he moves away and I become another dad who sees his child for one month every summer? How can I be a parent when I am not treated as a parent? How should I explain to our new son or daughter that he or she has a brother with whom they will not be able to grow up? This is my life, like so many others.

For those of you who have been fortunate enough to watch your children grow and for those who have never experienced the thought of losing your children, be thankful.

To quote Joni Mitchell, "Don't it always seem to go that you don't know what you've got till it's gone."

What are your children worth, \$300 or \$400 a month, or an alternative to this bitter and hateful system which is destroying people's lives?

Bill C-41 simply adds more opportunity for adversity and litigation, more reasons to argue than to parent, more living under the control of an ex-spouse, and more living in fear of reprisal from the state. This is not the future I had hoped for my children. Suffer the little children.

The reason I put together this speech is because I feel, as do many in our organization, that perhaps one thing missing from this debate is the human cost in all of this. We can nickel and dime child support until the cows come home, but it will still not solve the problem because child support is twofold. Child support is a financial obligation, but it is a parenting moral imperative. That is the long and short of it.

My child does not care if he gets \$1,000 a month or \$300. What my child cares about is having a mom or a dad.

Our group is for non-custodial mothers and fathers. We chose the name "Fatherhood... Imagine that!" The group is composed primarily of fathers who have lost their parental role after divorce. The motto is, "I can pay support for 18 years" — and maybe more under this piece of legislation — "but I am a parent for the rest of my life." I think that is what is missing in this debate. That is why we were adamant about having an opportunity to come here because this is one of the last opportunities to give a realistic perspective of what will happen to people under this legislation. We can talk until the cows come home, but there is cause and effect.

C'est ça la vie pour les parents qui n'ont pas la garde et pour leur famille. Tout ce que nous pouvons offrir à nos enfants, c'est une pension alimentaire versée tous les mois par une personne qu'ils connaissent à peine. Est-il étonnant que ces parents perdent espoir? Est-ce que vous voyez pourquoi c'est si facile pour certains de simplement laisser tomber?

Comment dire à mon fils de six ans ce que sa vie risque de devenir? Comment lui dire qu'il me connaît maintenant, mais qu'il ne me connaîtra plus quand il aura déménagé et que j'irai rejoindre les rangs de ces pères qui ne voient leurs enfants qu'un mois par an, tous les étés? Comment puis-je être un parent si on ne me traite pas comme un parent? Comment expliquer à notre nouveau fils ou à notre nouvelle fille qu'ils ont un grand frère avec qui ils ne grandiront pas? C'est ma vie, c'est la vie de tant d'autres comme moi.

Que ceux d'entre vous qui ont eu la chance de voir leurs enfants grandir et qui n'ont jamais eu à craindre de les perdre, remercient le ciel.

Comme dit Joni Mitchell, on ne connaît pas son bonheur tant qu'on ne l'a pas perdu.

Que valent nos enfants, 300 \$ ou 400 \$ par mois, ou une solution de rechange à ce système cruel et odieux qui détruit la vie des gens?

Le projet de loi C-41 multiplie simplement les risques de complication et de contestation, les raisons de se disputer au lieu d'assumer son rôle de parent, les risques de voir un ex-conjoint accroître son droit de regard sur l'existence de l'autre et les risques de vivre dans la crainte de mesures de représailles prises par l'État. Ce n'est pas le genre d'avenir que j'avais souhaité pour mes enfants. Souffrez, les enfants!

Si j'ai composé ce discours, c'est parce que, à l'instar de nombreux autres membres de notre organisation, je pense qu'un aspect a été négligé dans le présent débat, soit le coût à payer sur le plan humain. On peut discuter dans le menu détail et jusqu'à la fin des temps des pensions alimentaires pour enfants sans pour autant résoudre le problème, car cette question comporte deux volets. La pension alimentaire pour enfants est une obligation financière, mais c'est aussi un impératif moral lié au fait d'être parent. Voilà le fin mot de l'histoire.

Mon enfant se fiche bien de recevoir 1 000 \$ ou 300 \$ par mois. Ce qui lui importe, c'est d'avoir une mère ou un père.

Notre groupe représente des mères et des pères qui n'ont pas la garde de leurs enfants. Nous l'avons appelé «Fatherhood... Imagine that!». Il est composé principalement de pères qui ont perdu la garde de leurs enfants à la suite d'un divorce. Notre cri de ralliement, c'est: «Je peux verser une pension alimentaire pendant 18 ans — et peut-être davantage aux termes du projet de loi à l'étude — mais je suis un parent pour le restant de mes jours.» Je pense que cet aspect n'est pas pris en considération dans le débat actuel. C'est pour cette raison que nous tenions mordicus à comparaître devant le comité, car c'est l'une des dernières occasions que nous avons d'expliquer réalistement les répercussions que ce projet de loi aura sur les gens. Nous pouvons discuter jusqu'à la fin des temps, mais il y a la cause et l'effet.

One thing we must consider outside the financial issues are the emotional and developmental needs of children. I propose to you today that Bill C-41 is part of the problem because it does not address those needs. It does not address a children's rights. Children need both their parents all the time, especially after a divorce.

What we see in this legislation is a significant revamping of many myths behind non-custodial parents and what their effect is on children and our social programs. There is a tremendous presumption in this country that non-payment of support is a huge issue. The Justice Minister has been quoted as saying that as high as 75 per cent of non-custodial parents do not pay. That is a false.

Nova Scotia has the Maintenance Enforcement Act, a Draconian piece of legislation. I suspect it will be challenged at some point because it suspends one's civil liberties. The actual number of people who are registered in the program number between 15,000 and 16,000. Of that, some 22 per cent are in arrears.

What is arrears? Well, arrears are, "I have lost my job, my wife has lost her job, and the house is being foreclosed on." Does that make you a deadbeat parent? Does that make you someone who should be forced into a debtor's prison? No.

This legislation is based on the presumption that all non-custodial parents have a capacity to become a non-payer of support. I propose to you that portions of Bill C-41 bolster that myth.

In 1942, Canada shamelessly interned Japanese Canadians because they might have been spies. In 1997, we have Draconian legislation, such as the Maintenance Enforcement Act and portions of Bill C-41, which suspends one's civil liberties based on the presumption that you might miss a payment.

Senator Bosa: That is an exaggeration. You cannot say that this bill does that.

Mr. Cummings: That is reality. I suspect this legislation will be challenged because of it.

Senator Bosa: First, if a person is not in a position to meet his or her monthly support payments, then that person must have his or her case reviewed. The parent becomes a dead-beat parent when that parent takes off without telling anyone. There is a big distinction between the two.

Mr. Cummings: Do we have an idea of how many people in Canada are doing this? Has an accurate study been done that has measured this? In Nova Scotia, the director of the maintenance enforcement program told me the actual number of the 22 per cent who are consistent dead-beat parents is less than 3 per cent.

Senator Bosa: You presented this case in an emotional way. It touches me, too, because you made me live what a non-custodial parent experiences. Surely, you cannot blame this legislation. This legislation did not create the situation. This legislation has

En plus des considérations financières, il faut tenir compte des besoins émotifs des enfants et de leur épanouissement. À mon avis, le projet de loi C-41 pose un problème parce qu'il ne tient pas compte de ces aspects. Il ne tient pas compte des besoins des enfants. Ceux-ci ont toujours besoin de leurs deux parents, notamment après un divorce.

Le projet de loi à l'étude contribue à entretenir de nombreux mythes au sujet des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants, de leur influence sur ces derniers et de leurs répercussions sur nos programmes sociaux. Bien des Canadiens croient que le non-versement des pensions alimentaires constitue un grave problème. Le ministre de la Justice aurait dit que jusqu'à 75 p. 100 des parents privés de la garde de leurs enfants ne paient pas leur pension alimentaire. C'est faux.

Il existe, en Nouvelle-Écosse, une loi sur l'exécution des ordonnances alimentaires, une mesure législative draconienne. À mon avis, quelqu'un finira tôt ou tard par la contester parce qu'elle porte atteinte aux libertés civiles. Il y a entre 15 000 et 16 000 personnes qui sont visées par le programme et, de ce nombre, seulement 22 p. 100 sont en défaut.

Pour quelles raisons est-on en défaut? On peut l'être parce qu'on a perdu son emploi, parce que sa conjointe a perdu le sien et parce que sa maison est saisie. Cela signifie-t-il pour autant qu'on est un parent parasite? Cela justifie-t-il qu'on nous garde prisonnier du statut de débiteur? Non.

Le projet de loi à l'étude part du principe que les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants sont des non-payers en puissance. À mon avis, certaines parties du projet de loi C-41 entretiennent ce mythe.

En 1942, le Canada a, de manière éhontée, interné des Canadiens d'origine japonaise sous prétexte qu'ils auraient pu être des espions. En 1997, nous avons des dispositions législatives draconiennes, comme la loi concernant l'exécution des ordonnances alimentaires et certaines parties du projet de loi C-41, qui suspendent les libertés civiles en partant du principe que l'on pourrait sauter un paiement.

Le sénateur Bosa: C'est une exagération. Vous ne pouvez pas dire que c'est ce que fait le projet de loi à l'étude.

M. Cummings: C'est là la réalité. Je crois que le projet de loi à l'étude sera contesté pour ces raisons.

Le sénateur Bosa: Premièrement, si quelqu'un n'est pas en mesure de verser sa pension alimentaire mensuelle, il doit faire réévaluer son dossier. Un parent devient un parasite lorsqu'il s'éclipse sans rien dire à personne. Mais il y a une grande différence entre ces deux situations.

M. Cummings: A-t-on une idée du nombre de personnes qui font cela au Canada? A-t-on fait une étude détaillée pour évaluer cela? En Nouvelle-Écosse, le directeur du programme d'exécution des ordonnances alimentaires m'a dit que, sur les 22 p. 100, moins de 3 p. 100 des parents sont constamment en défaut.

Le sénateur Bosa: Vous avez fait un exposé très émouvant. Cela me touche aussi parce que vous m'avez expliqué ce que vit un parent privé de la garde de ses enfants. Vous ne pouvez certainement pas condamner le projet de loi à l'étude. Ce n'est pas

identified a method to avoid litigation and confrontation between two parents who have decided not to live together any longer. I think you are exaggerating.

Mr. Cummings: With all due respect, I do not question the merits of the architects of this legislation. I am not adverse to the idea of guidelines. I, too, would like to see something fair and balanced. However, a growing segment of our community, and they reside in every part of this country, is feeling controlled. When a presumption that you might miss a payment of support is seen as a reason to enrol you in an enforcement program, we do not see there being a balancing out. Some statistics with respect to the denial of access indicate that as many as 65 per cent of non-custodial parents have experienced this denial of parenting time.

Perhaps we could try to put the shoe on the other foot. If you were a custodial parent, how would you feel about being compelled — that is, by virtue of the fact that you are a custodial parent and have the capacity to deny your child's right to court-ordered access with one of their parents — to be on an enforcement program?

Senator Bosa: I do not know the statistics either. You have said that 60 per cent or 65 per cent of non-custodial parents are denied access. This legislation is against the custodial parent who denies access to the non-custodial parent. This measure does not promote that. Rather, it tries to correct that situation. Honesty cannot be legislated. Sample cases have been presented to us which show that all sorts of excuses are invented to prevent the non-custodial parent from seeing his or her children. This legislation is trying to rectify that situation.

Mr. Cummings: I do not see in this legislation any acknowledgement that there is even the remotest possibility for the denial of access to occur.

Senator Cools: If you are saying that this legislation speaks to the issue that you have just raised, then point me to it. I would love to be comforted by that. Perhaps I missed it in my reading of this bill.

Senator Bosa: I said that there is legislation in place regarding access.

Senator Cools: Speaking to the problems of correction of denial of access — the direct point the witness was raising — you said that this legislation corrects that situation.

Senator Bosa: No.

Senator Cools: I thought you were referring to a particular clause of the bill that I had overlooked.

Mr. Cummings: I am trying to reinforce that there is cause and effect. Certainly, we want to have a fair and equitable method of determining financial child support in this country. That is but one-half of the equation. I propose to you today that we will be back at this again within the next 10 or 12 years, trying to figure out how to solve the problem of child support because this will not work. I will explain that to you.

lui qui est à l'origine du problème. Ce projet de loi a prévu une façon d'éviter des contestations et des disputes entre deux parents qui ont décidé de ne plus vivre ensemble. Je pense que vous exagérez.

M. Cummings: Sauf le respect que je vous dois, je ne mets pas en doute les mérites de ceux qui ont élaboré le projet de loi. Je n'ai rien contre l'idée des lignes directrices. Moi aussi, je souhaite un système juste et équitable. Nous sommes toutefois de plus en plus nombreux, dans toutes les régions du Canada, à nous sentir surveillés. Nous ne voyons rien d'équitable dans le fait qu'un programme d'exécution des ordonnances parte du principe que l'on peut sauter un paiement et que cela suffise à nous assujettir d'office à ce programme. Selon certaines statistiques sur le non-respect des droits d'accès, 65 p. 100 des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants ont déjà eu des problèmes à faire respecter le temps qui leur a été accordé avec leurs enfants.

Nous pourrions peut-être essayer de comprendre l'autre point de vue. Si vous aviez la garde de vos enfants, que diriez-vous de participer d'office à un programme d'exécution, parce que vous avez la garde de vos enfants et que vous pourriez donc refuser de respecter une ordonnance du tribunal reconnaissant à vos enfants le droit de voir un de leurs parents?

Le sénateur Bosa: Je ne connais pas les statistiques à ce sujet non plus. Vous avez dit que 60 ou 65 p. 100 des parents privés de la garde de leurs enfants ne réussissent pas à voir ceux-ci. Le projet de loi à l'étude n'aide pas le parent qui a la garde à empêcher l'autre de voir ses enfants. Il n'encourage pas cela. Au contraire, il essaie d'y remédier. Il est impossible de légiférer afin que tout le monde soit honnête. On nous a donné des exemples d'excuses que certains inventent pour empêcher un parent qui n'a pas la garde de voir ses enfants. Le projet de loi vise à rectifier cette situation.

M. Cummings: À ma connaissance, le projet de loi à l'étude ne fait pas la moindre allusion à la possibilité qu'un droit d'accès ne soit pas respecté.

Le sénateur Cools: Si vous dites que le projet de loi règle le problème que vous venez de soulever, je voudrais bien que vous m'expliquiez comment. J'aimerais être rassurée à cet égard. Cela m'a peut-être échappé en lisant le projet de loi.

Le sénateur Bosa: J'ai dit qu'il existe des dispositions législatives pour faire respecter les droits d'accès.

Le sénateur Cools: Vous avez dit que le projet de loi règle le problème du non-respect des droits d'accès — problème que le témoin vient de soulever.

Le sénateur Bosa: Non.

Le sénateur Cools: J'ai cru que vous parliez d'une disposition du projet de loi à l'étude qui m'aurait échappé.

M. Cummings: J'essaie de bien faire comprendre qu'il existe une cause et un effet. Nous sommes certainement en faveur de l'établissement d'une méthode juste et équitable visant la détermination des pensions alimentaires pour enfants au Canada. Mais ce n'est là que la moitié de l'équation. Je pense que, dans 10 ou 12 ans, nous devons réexaminer cette question et chercher une solution au problème des pensions alimentaires pour enfants

The guideline is based on pre-tax income. I do not know about you, but all of my bills are paid from my post-tax income. It is unfair and unrealistic to determine that a person should pay a portion of one's income based on some money that they have yet to receive. The taxman has not had his way with it. It is from my post-tax income that I determine what I can and cannot afford to do.

With respect to that post-tax income, we are comparing apples and oranges. Every single person in this country spends, lives and exists differently from other people. What one person in one part of the country spends to exist is different from what another person in the same community spends because everyone is different. Furthermore, everyone apportions a certain amount of their income toward their children differently.

Because my children are not living with me or being parented by me for more than 50 per cent of the time, there is no recognition of costs in my home. Again, we want fairness here. The tone of the legislation provides a tremendous disservice to children because it sends out a message that children's needs are specifically financial and that is about it. A child could receive thousands of dollars a month in child support but grow up unhappy and unhealthy because one parent, one vital part of their life, is not there. That is reality.

I can say that from experience because I am a child of divorce. It scares me because I do not want to see the mistakes that my parents and I have made being passed on to my child. The reason people like me become involved in organizations like ours is because we must make a commitment to ourselves that we will make up for that by virtue of the fact that we cannot physically be with our children every day of their lives. For all intents and purposes, the odds in that regard are not good; my child will probably be moving to Edmonton.

I have decided that, by my actions, my child will grow up knowing that this is the best I could do. It is the absolute best I could do, but it is a far cry from parenting. Parenting issues are not specifically financial issues. Anyone who thinks that they are is not really focused.

Senator Forest: I have appreciated your presentation. As a mother who has two divorced children and a number of grandchildren, I appreciate what you are going through.

On the other side of the coin, I also appreciate what custodial parents have to go through, too, in that they feel abandoned and that they must care for their children on their own. Everyone hurts in a situation like that. I agree that parenting is extremely important.

With respect to access, on the one hand, you are doing the best for your child, as are many other fathers. On the other hand, we heard from a practitioner in the field yesterday who told us that the biggest problem by far is with non-custodial parents who do

parce que le système proposé ne fonctionnera pas. Je vais vous expliquer pourquoi.

Les lignes directrices sont fondées sur les revenus avant impôt. Je ne connais pas votre situation, mais je sais que, personnellement, je paie toutes mes factures avec mon revenu après impôt. Il est injuste et irréaliste de déterminer que quelqu'un doit verser telle proportion de son revenu en s'appuyant sur un montant qu'il n'a pas reçu, un montant que le fisc n'a pas encore touché. C'est en me fondant sur mon revenu après impôt que je puis déterminer ce que j'ai les moyens de faire ou non.

Lorsqu'il est question du revenu après impôt, on compare des pommes et des oranges. Au Canada, chacun a des dépenses et une existence qui lui sont propres. Ce que quelqu'un d'une région du Canada dépense pour vivre est différent de ce qu'une autre personne de la même collectivité dépense, car chacun est différent. De plus, chacun attribue à ses enfants une partie différente de son revenu.

Parce que mes enfants ne vivent pas avec moi ou que je n'en ai pas la garde pendant plus de 50 p. 100 du temps, on ne reconnaît pas ce qu'ils me coûtent lorsqu'ils sont chez moi. Je le répète, nous souhaitons une certaine équité. Le message qui se dégage du projet de loi est préjudiciable aux enfants parce qu'il donne l'impression que leurs besoins sont purement de nature financière. Un enfant pourrait recevoir des milliers de dollars par mois en pension alimentaire, mais être malheureux et vivre une situation malsaine à cause de l'absence d'un de ses parents, un des éléments fondamentaux de sa vie. C'est là la réalité.

Je le sais par expérience, étant moi-même un enfant du divorce. J'ai peur parce que je ne veux pas répéter avec mon enfant les erreurs que mes parents et moi avons faites. S'il y a des personnes comme moi qui adhèrent à des organisations comme la nôtre, c'est parce que nous sommes déterminés à compenser le fait que nous ne pouvons partager physiquement le quotidien de nos enfants. À tous les égards, les perspectives ne sont guère réjouissantes: mon enfant déménagera probablement à Edmonton.

J'ai décidé d'agir concrètement pour que mon enfant grandisse en sachant que j'ai fait de mon mieux. C'est vraiment le mieux que je puisse faire, mais c'est bien loin du rôle parental que je voudrais exercer. Les problèmes liés au rôle parental ne sont pas expressément d'ordre financier. Quiconque pense cela n'est pas vraiment branché sur la réalité.

Le sénateur Forest: J'ai bien aimé votre exposé. En tant que mère de deux enfants divorcés qui m'ont eux-mêmes donné des petits-enfants, je comprends ce que vous vivez.

Par contre, je comprends aussi la situation que vivent les parents qui ont la garde, qui se sentent abandonnés et qui ont l'impression de devoir s'occuper seuls des enfants. Tout le monde souffre dans ce genre de situation. Je reconnais que les parents ont un rôle extrêmement important à jouer.

Vous utilisez de votre mieux le temps qui vous a été accordé avec votre enfant, comme de nombreux autres pères d'ailleurs. Hier, nous avons toutefois entendu un spécialiste qui travaille sur le terrain nous dire que l'un des plus gros problèmes vient des

not spend time with their children, not even the time that is allotted to them. That is sad, too.

This legislation cannot address everyone's problems. We have heard a great deal from many people. We will have to do the best we can to accommodate the most people involved. Do you have any specific recommendations to make with regard to this bill?

Mr. Cummings: Our recommendations are contained in our brief which is entitled, "Implementation of The Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee's Report and Recommendations on Child Support (Bill C-41)."

The primary complaint that I hear is that the guidelines are based on pre-tax income, which is clearly unrealistic. Another issue is that this is supposed to become law on May 1 of this year, yet no one knows about it.

Because it is not law, family court judges in Nova Scotia are making awards according to these guidelines, which may well be flawed. That is cause for concern because there is a potential for unrealistic awards.

My phone rings off the hook most days with both custodial and non-custodial parents wanting to know how this measure will affect them. There has not been much in the way of public education on what it means. This is extremely complicated legislation. I do not know how we will be able to inform everyone of this by May 1, especially if significant amendments are made to it. That is a big cause for concern.

A number of members of our organization are new spouses, both mothers and fathers. I expect that there will be court challenges to this legislation because it proposes a dramatic increase in most child support awards. In a marriage or common-law relationship, both parties contribute equally to the standard of living of the home. Most people in this country live pay cheque to pay cheque. If there is an increase in support, who will make up for it? Should the new spouse make up for it, as will inevitably happen?

Two things will happen as a result. First, someone will challenge this legislation in court. The attitude may be that, although you love the child of your new spouse dearly, you should not have to support that child. Second, it will increase the likelihood of acrimony and divorce in the new relationship and any children of that relationship will also be thrust into the mill of the family court system. As a result, more lives will be destroyed.

It is a very interesting moral and ethical argument. Who should pay the support? I simply do not have the earning capacity of my spouse. I contribute to the household income as much as possible, but if there is a significant increase in support payments, my spouse will have to pay. She will absorb it, directly or indirectly.

parents qui n'ont pas la garde et qui ne passent pas de temps avec leurs enfants, même le temps qui leur est accordé. C'est triste, cela aussi.

Le projet de loi à l'étude ne peut régler tous les problèmes. Nous avons entendu bien des témoignages. Nous devons faire de notre mieux pour concilier les intérêts du plus grand nombre de personnes possibles. Avez-vous des recommandations particulières à faire au sujet de ce projet de loi?

M. Cummings: Nos recommandations figurent dans notre mémoire intitulé «Implementation of The Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee's Report and Recommendations on Child Support (Bill C-41)».

Le principal reproche que j'entends, c'est que les lignes directrices sont fondées sur le revenu avant impôt, ce qui est tout à fait irréaliste. Un autre problème, c'est que le projet de loi est censé entrer en vigueur le 1er mai de cette année, mais que personne ne sait rien à ce sujet.

Le projet de loi n'est pas encore en vigueur, mais les juges du tribunal de la famille de la Nouvelle-Écosse rendent des décisions en s'appuyant sur ces lignes directrices qui peuvent fort bien laisser à désirer. C'est une autre source de préoccupation, parce que les décisions rendues peuvent être irréalistes.

Je reçois sans cesse des appels de parents qui ont ou non la garde de leurs enfants et qui veulent savoir en quoi cette mesure législative les touchera. On n'a guère sensibilisé la population aux effets de cette mesure. Il s'agit d'un projet de loi extrêmement compliqué. Je ne vois pas comment on réussira à informer tout le monde de sa teneur d'ici le 1^{er} mai, notamment si des amendements importants y sont apportés. C'est une grande source de préoccupation.

De nombreux membres de notre organisation, aussi bien des mères que des pères, sont de nouveaux conjoints. Je m'attends à ce que ce projet de loi soit contesté devant les tribunaux parce qu'il prévoit une hausse draconienne de la plupart des ordonnances alimentaires pour enfants. Dans un mariage ou une union de fait, les deux parties contribuent également au niveau de vie du ménage. La plupart des Canadiens vivent en attendant la prochaine paye. Si l'on augmente la pension alimentaire, qui compensera? Le nouveau conjoint devrait-il compenser pour cela, comme cela se produira inévitablement?

Il va se produire deux choses. Premièrement, quelqu'un va contester le projet de loi devant les tribunaux. On pourrait faire valoir que, même si quelqu'un aime beaucoup l'enfant de son nouveau conjoint, il ne devrait pas avoir à assurer sa subsistance. Deuxièmement, il y aura davantage de risques de ressentiment et de divorce entre les nouveaux partenaires, et les enfants issus de cette relation feront aussi les frais des tribunaux de la famille. Il y aura donc davantage de vies détruites.

C'est un argument très intéressant du point de vue moral et éthique. Qui devrait payer la pension alimentaire? Je n'ai tout simplement pas la même capacité financière que ma conjointe. Je contribue de mon mieux au revenu du ménage, mais si la pension alimentaire que je dois verser augmente considérablement, ma

Should she have to do that? That is a point that has been missed from this whole debate.

Another issue is that of a new child in the new family. Which child should have the priority?

The Chair: Under the bill, if your former spouse applies for an increase as a result of the implementation of the grid, you may then have to plead undue hardship.

Mr. Cummings: Which my ex-spouse will, of course, fight tooth and nail, at the expense of the children. Money which would normally be for my child will be spent on legal costs. It is pointless. In the long term, we will be returning to this issue because there will be long-term social problems as a direct result of it.

Another aspect is that I do not like to feel that I am being watched. I do not like the possibility that my collective assets with my new spouse can be seized by the state. Many lawyers are currently recommending to their divorced clients that they put any assets into the name of their new spouse. In that way, if you do lose your job, or if the maintenance enforcement measures kick in, there will be no assets to seize. That promotes disregard for the law, which is fundamentally wrong. I certainly do not advocate that, but I can see why a lot of people would do it. If my home is seized and sold to cover child support, once again my new spouse is paying for a child who is not hers. That is a very significant issue.

Senator Cohen: Mr. Cummings, thank you for the information you have provided to me personally and to this committee. You have opened up a whole new avenue of thinking for me and I am glad that it is on the record. There may well be social problems in the future as a result of these guidelines. However, they are open for review in up to five years. I hope that we will have the vision to rectify some of these inequalities.

With regard to civil liberties, we were presented a brief by a group from Vancouver which says that the denial of passports as part of enforcement of payment is an infringement on civil liberties. That is debatable, but I want to go on the record to thank you for giving me another avenue to think about. You were very articulate and the problems you have raised are real.

The Chair: Did you say that you have presented this brief to your provincial government?

Mr. Cummings: Yes, I have. The director of the family court services for the province of Nova Scotia contacted me at the beginning of October requesting input because the province of Nova Scotia does not know how this measure will affect people, although it is already being implemented. Once again, they agree with the concept of guidelines, as do I, as long as they are fair and realistic. They wanted to hear from a representative of non-

conjointe devra être mise à contribution. Elle absorbera cette hausse directement ou indirectement. Devrait-elle avoir à faire cela? C'est un aspect qui a été négligé dans tout ce débat.

Il y a aussi le problème de la venue d'un nouvel enfant dans une famille. Quel enfant devrait avoir la priorité?

La présidente: En vertu du projet de loi, si votre ex-conjointe demande une augmentation de la pension alimentaire à la suite de la mise en oeuvre des nouveaux barèmes, vous devrez peut-être alors faire valoir des difficultés excessives.

M. Cummings: Ce que, bien entendu, mon ex-conjointe contestera farouchement, au détriment des enfants. Je verserai en frais juridiques ce que je dépenserais normalement pour mon enfant. Cela ne rime à rien. Dans un certain temps, nous devrons réexaminer la question à cause des problèmes sociaux qu'elle occasionnera directement, à long terme.

Un autre problème, c'est que je n'aime pas me sentir surveillé. Je ne prise guère le fait que les biens que je possède en commun avec ma nouvelle conjointe risquent d'être saisis par l'État. Bien des avocats recommandent actuellement à leurs clients divorcés de mettre leurs biens au nom de leurs nouveaux conjoints. De cette façon, si quelqu'un perd son emploi ou que les mesures d'exécution de la pension alimentaire interviennent, il n'y aura pas de biens à saisir. Cela encourage les gens à passer outre à la loi qui est fondamentalement erronée. Ce n'est certainement pas ce que je préconise, mais je comprends pourquoi bien des personnes agissent de la sorte. Si ma maison est saisie et vendue pour couvrir le montant de la pension alimentaire pour enfant, c'est encore une fois ma nouvelle conjointe qui paie pour un enfant qui n'est pas le sien. Il s'agit d'un problème très grave.

Le sénateur Cohen: Monsieur Cummings, je vous remercie de l'information que vous m'avez communiquée personnellement ainsi qu'aux membres du comité. Vous m'avez présenté la situation sous un angle qui m'était totalement inconnu et je suis heureuse que cela figure dans le compte rendu de nos délibérations. Il se peut que des problèmes sociaux découlent ultérieurement des lignes directrices. Celles-ci seront toutefois réexaminées d'ici cinq ans. J'espère que nous aurons alors le recul nécessaire pour corriger certaines des iniquités.

Pour ce qui est des libertés civiles, un groupe de Vancouver nous a présenté un mémoire dans lequel il explique que le refus de délivrer un passeport aux fins de l'exécution des ordonnances peut être considéré comme une atteinte aux libertés civiles. C'est matière à discussion, mais je vous remercie officiellement de m'avoir présenté une autre perspective de réflexion. Votre exposé était très clair et vous avez présenté des problèmes très concrets.

La présidente: Avez-vous dit que vous avez présenté votre mémoire au gouvernement de votre province?

M. Cummings: Oui, je l'ai présenté. Le directeur des services du tribunal de la famille de la Nouvelle-Écosse a communiqué avec moi au début d'octobre pour connaître notre point de vue, parce que les autorités de la province ne savent pas quelles répercussions ces dispositions auront sur les gens, même si elles sont déjà mises en oeuvre. Je le répète, les autorités de la province souscrivent à l'idée des lignes directrices, tout comme moi

custodial parents on how this legislation would affect non-custodial parents in Nova Scotia.

Essentially, I am telling you today the same thing that we told them in October: Expect significant problems. We are breaking new ground with this legislation. Perhaps we should implement the legislation in a test area first rather than right across the country. It would be better to have a small portion of the country blow up with a whole lot of social problems as a result of poor legislation rather than the whole country going to hell in a hand basket.

Senator Losier-Cool: Did you receive any response to your presentation from the government of Nova Scotia?

This bill is the result of three years of consultation with the provinces. The provinces have agreed to this, along with various parent groups, family law lawyers and family mediators. Although it is not perfect, they have said it is a very good compromise with the status quo. What was your province's response?

In Nova Scotia, one of the civil liberties which you mentioned is the driver's licence. Do you have an idea of the percentage of non-custodial parents who have been deprived of that liberty, that is, having had their driver's licence taken away from them?

Mr. Cummings: It has been reported in the press quite a bit in Nova Scotia that there are some significant problems with the Maintenance Enforcement Act, problems that we suspected would occur. The biggest problem is that of the 15,000 or 16,000 people who are on the program, 22 per cent are in arrears. They have lost their jobs, or their ex-wife has lost her job, or the mill has closed, or something like that has caused this to occur. The legislation is simply designed to enforce a support order. It is not designed to get a person a job so that the support can be paid. They have difficulty with throwing in jail a person who is trying to find a job but cannot. We all know that Nova Scotia has an extremely high unemployment rate.

The maintenance enforcement office is being inundated with phone calls from angry custodial parents who have not been receiving support from that 22 per cent who are in arrears. That does not make them deadbeat parents. The director of maintenance enforcement in Nova Scotia told me that less than 3 per cent consistently refuse to pay support.

Senator Losier-Cool: Our research indicates it is 3 per cent in terms of passport withdrawal under this bill.

Mr. Cummings: That is what I understand as well. Therefore, 3 per cent of 22 per cent of 15,000 is not much. If you were to expand that to a national level, that is certainly contrary to the 75 per cent figure that we have heard touted so frequently from the Justice Department.

d'ailleurs, pour autant qu'elles soient justes et réalistes. Elles voulaient qu'un représentant des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants leur explique les répercussions que le projet de loi aura sur ce groupe de parents en Nouvelle-Écosse.

Ce que je vous dis aujourd'hui correspond essentiellement à ce que nous leur avons dit en octobre: des problèmes importants sont à prévoir. Nous nous aventurons en terrain inconnu avec ce projet de loi. Il vaudrait peut-être mieux faire l'essai de ces dispositions d'abord dans un secteur pilote plutôt que d'un océan à l'autre. Il vaudrait mieux qu'une petite partie de notre pays soit aux prises avec une foule de problèmes sociaux découlant de mesures législatives qui laissent à désirer plutôt que de voir tout notre pays se détraquer complètement.

Le sénateur Losier-Cool: Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a-t-il répondu à votre mémoire?

Le projet de loi à l'étude est le fruit de trois années de consultations avec les provinces. Celles-ci ont souscrit au projet de loi, tout comme différents groupes de parents, des avocats spécialisés en droit de la famille et des médiateurs familiaux. Même si le projet de loi n'est pas parfait, ils ont dit que c'était un excellent compromis par rapport au statu quo. Quelle a été la réponse de votre province?

À propos des libertés civiles de la Nouvelle-Écosse, vous avez mentionné le permis de conduire. Avez-vous une idée du pourcentage de parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants et qui ont été privés de cette liberté, c'est-à-dire à qui on a retiré leur permis de conduire?

M. Cummings: Les journaux de la Nouvelle-Écosse ont fait état de certains problèmes graves que pose la loi sur l'exécution des ordonnances alimentaires, problèmes que nous avions prévus. La principale difficulté vient de ce que, sur les 15 000 ou 16 000 personnes visées par le programme, 22 p. 100 sont en défaut. Elles ont perdu leur emploi, leur ex-conjoint a perdu le sien, l'usine a fermé ses portes ou quelque chose du genre est arrivé. Le projet de loi vise simplement à assurer l'exécution des ordonnances alimentaires. Son but n'est pas de trouver un emploi à quelqu'un pour qu'il puisse verser sa pension alimentaire. Il est difficile d'envoyer en prison quelqu'un qui cherche en vain du travail. Nous savons tous que le taux de chômage en Nouvelle-Écosse est extrêmement élevé.

Le bureau chargé d'assurer l'exécution des ordonnances alimentaires est inondé d'appels de parents qui ont la garde de leurs enfants et qui sont furieux parce qu'ils n'ont pas reçu la pension de ces 22 p. 100 de parents en défaut. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont des parasites. Le directeur du bureau chargé d'assurer l'exécution des ordonnances en Nouvelle-Écosse m'a dit que moins de 3 p. 100 sont constamment en défaut.

Le sénateur Losier-Cool: D'après nos recherches, 3 p. 100 se sont vu retirer leur passeport, comme le prévoit le projet de loi.

M. Cummings: C'est ce que je crois savoir aussi. Donc, 3 p. 100 de 22 p. 100 de 15 000 personnes, ce n'est pas beaucoup. Si l'on transpose cela à l'échelle nationale, c'est certainement bien différent des 75 p. 100 si fréquemment claironnés par le ministère de la Justice.

It is something of grave concern. We feel that there has been a myth portrayed about non-payment of support. It is directly linked to the kind of parenting time arrangements that exist. When one parent denies parenting time, the custodial parent does not normally get much support. When one parent has an equitable, fair and balanced arrangement of parenting time, there is little difficulty in obtaining full support on time.

With respect to the civil liberties issues, you are automatically enrolled in the program as of January 1, 1996. Those with new support orders are automatically enrolled whether they have a history of paying support or not. In theory, I am enrolled in the program. The danger is that I can be enrolled in the program by my ex-spouse who can pick up the phone and enrol me without me having any recourse to question it. I cannot get off the program as a non-custodial parent unless my ex-spouse agrees. We all know how well ex-spouses get along. That is a significant problem. As a result, you cannot get off the program once you are on it if you are a non-custodial parent. We expect that you will see lawsuits now because non-custodial parents will be suing custodial parents.

I have never missed a support payment. This also brings into question ethics. If you have no history of missing support payments, then why is your name placed on an enforcement program? I do not know anywhere else in this country where that is done. That is a grave concern.

Senator Losier-Cool: The first part of my question had to do with the response of your government. Did you present this report recently?

Mr. Cummings: I presented the information to them in October. I met with the director of family court services and we reviewed it. To date, I have not received an official response from the government. I suppose they are still reviewing it. They are concerned as to how this measure will affect people. I do not question their motives. I am pleased they sought out our opinion. That is something which does not happen often with groups like ours.

The Chair: Mr. Cummings, we appreciate you attending on such short notice. Thank you.

The committee recessed.

Upon resuming at 1:30 p.m.

The Chair: Honourable senators, before we hear from our witness from the Support for Children – Organization for Public Education, Senator Phillips has a motion to present.

C'est une question très préoccupante. Nous estimons qu'un mythe a été colporté au sujet du non-paiement des pensions alimentaires. Il y a un lien direct avec le type d'accord conclu quant au temps accordé à chaque parent. Lorsque le parent qui a la garde refuse à l'autre le temps qui lui a été accordé avec ses enfants, il n'obtient généralement pas beaucoup d'aide. Lorsqu'un parent estime équitable, juste et équilibré le temps qui lui est accordé avec ses enfants, il est généralement disposé à verser la pension alimentaire intégrale au moment opportun.

Pour ce qui est du problème des libertés civiles, les personnes visées participent automatiquement au programme depuis le 1^{er} janvier 1996. Ceux qui sont visés par de nouvelles ordonnances alimentaires participent automatiquement au programme, qu'ils aient ou non des antécédents concernant le non-paiement de la pension alimentaire. En théorie, je suis visé par le programme. Le danger, c'est que mon ex-conjointe peut, en passant un simple coup de fil, me faire participer au programme sans que j'aie aucun recours pour contester cela. En tant que parent n'ayant pas la garde de son enfant, je ne puis me retirer du programme que si mon ex-conjointe y consent. Nous savons tous à quel point les ex-conjoints s'entendent bien! Cela pose un grave problème. Une fois que quelqu'un est assujéti au programme en tant que parent n'ayant pas la garde de ses enfants, il ne peut se retirer de celui-ci. Nous nous attendons maintenant à ce que des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants intentent des poursuites contre ceux qui l'ont.

J'ai toujours versé la pension alimentaire prescrite. Cela soulève aussi un problème d'éthique. Si quelqu'un a toujours payé sa pension alimentaire, pourquoi diable l'assujettir à un programme d'exécution? À ma connaissance, cela ne se fait nulle part ailleurs au Canada. Cela pose un grave problème.

Le sénateur Losier-Cool: La première partie de ma question concernait la réponse du gouvernement de votre province. Avez-vous présenté votre rapport récemment?

M. Cummings: J'ai présenté l'information aux intéressés en octobre. J'ai rencontré le directeur des services du tribunal de la famille, et nous avons examiné l'information en question. Jusqu'à maintenant, je n'ai reçu du gouvernement aucune réponse officielle. Je suppose que les autorités n'ont pas terminé leur examen. Elles s'inquiètent des répercussions que cela aura sur les gens. Je ne mets pas en doute leurs motivations. J'ai été heureux qu'on nous demande notre opinion. C'est assez rare qu'on consulte des groupes comme le nôtre.

La présidente: Monsieur Cummings, nous vous sommes reconnaissants d'avoir témoigné devant notre comité malgré un si bref préavis. Merci.

La séance est levée.

La séance reprend à 13 h 30.

La présidente: Honorables sénateurs, avant que nous entendions notre prochain témoin de la Support for Children – An Organization for Public Education, le sénateur Phillips a une motion à présenter.

Senator Phillips: Madam Chair, I move that membership on the Subcommittee on Veterans Affairs be increased from five to seven members.

I would also move that Senator Jessiman be the minority addition. He was with us in Charlottetown. He is a very valued member. In addition, he is a veteran of the Navy.

Senator Losier-Cool: I agree with that.

The Chair: Senator Phillips has moved that the veterans affairs subcommittee be increased from five to seven members. He has also recommended that Senator Jessiman, from the opposition side of the house, be one of the members. That would mean that the Liberals would appoint their own.

On the motion that we increase from five to seven, is there any discussion?

Senator Bosa: Madam Chair, we were unprepared for this. We do not have a name to propose now, but I do not suppose there is objection to the increase in numbers.

Senator Phillips: The name can be added at any time.

The Chair: Is it agreed?

Senator Bosa: I should like to hear a comment from the chair of the other subcommittee. What does Your Worship think of this?

Senator Bonnell: As the deputy chair of that committee, I would say that this is a new item; it is not on the agenda. Senators were not informed beforehand, and, therefore, we should not be voting on it without receiving notice of the motion in the meeting agenda. The people who want to vote could then have time to think about it and attend and vote.

The Chair: We have a meeting on February 4. Perhaps we could entertain the motion at that time.

Senator Bonnell: The proper thing to do is to put a notice on the Order Paper and deal with it at that time. However, I would be prepared, as the deputy chair of the veterans subcommittee, to support my chairman Senator Phillips' motion. It would be more proper to wait until we receive the proper notice that this will be considered.

Senator Phillips: On February 4, I will have minor surgery. That is why I would like the matter considered now.

Senator Bonnell: Under those circumstances, since he will be in the hospital that day and cannot be here to make the motion, I will agree to the motion today. We will put our Liberal member on on February 4.

The Chair: Honourable Senators, is it agreed?

Le sénateur Phillips: Madame la présidente, je propose que le nombre de membres du sous-comité des affaires des anciens combattants passe de cinq à sept.

Je propose aussi que le sénateur Jessiman soit le nouveau membre représentant la minorité. Il était avec nous à Charlottetown. Il est très estimé. De plus, c'est un ancien combattant de la marine.

Le sénateur Losier-Cool: Je suis aussi de cet avis.

La présidente: Le sénateur Phillips a proposé que le nombre de membres du sous-comité des affaires des anciens combattants passe de cinq à sept. Il a aussi recommandé que le sénateur Jessiman, qui est un représentant de l'opposition au Sénat, soit l'un des nouveaux membres. Cela voudrait dire que les libéraux désigneraient leur propre représentant.

Avez-vous quelque chose à dire au sujet de la motion qui propose de faire passer le nombre de membres de cinq à sept?

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, nous n'étions pas préparés pour cela. Nous n'avons pas de nom à soumettre maintenant, mais j'imagine que personne ne s'oppose à ce qu'on augmente le nombre de membres.

Le sénateur Phillips: Le nom du membre peut être ajouté en tout temps.

La présidente: Est-ce d'accord?

Le sénateur Bosa: J'aimerais savoir ce qu'en pense la présidence de l'autre sous-comité. Que pense Son Honneur de tout cela?

Le sénateur Bonnell: À titre de vice-président de ce sous-comité, j'estime qu'il s'agit d'un nouveau point qui ne figure pas à l'ordre du jour. Les sénateurs n'en ont pas été informés au préalable et, par conséquent, nous ne devrions pas nous prononcer sur cette question sans qu'un avis de motion ait été inscrit à l'ordre du jour de la réunion. Ceux qui veulent se prononcer auraient alors du temps pour réfléchir et pourraient participer à la séance, puis voter.

La présidente: Nous nous réunissons le 4 février. Nous pourrions peut-être prendre la motion en considération à ce moment-là.

Le sénateur Bonnell: Il faut donner préavis de la motion dans le *Feuilleton*, puis étudier celle-ci au moment opportun. Je serais toutefois disposé, en tant que vice-président du sous-comité des affaires des anciens combattants, à appuyer la motion de mon président, le sénateur Phillips. Il vaudrait mieux attendre de recevoir un avis annonçant l'étude de cette question.

Le sénateur Phillips: Le 4 février, je subirai une intervention chirurgicale mineure. Voilà pourquoi j'aimerais qu'on étudie cette question maintenant.

Le sénateur Bonnell: Dans ces circonstances, comme le sénateur sera hospitalisé ce jour-là et qu'il ne pourra être ici pour présenter la motion, j'accepte d'étudier la motion aujourd'hui. Nous annoncerons le nom de notre représentant libéral le 4 février.

La présidente: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The motion is carried.

We return to Bill C-41. We have with us Judy Poulin.

Ms Judy Poulin, President, Support for Children – An Organization for Public Education: With me today is Barb Thompson, a family law lawyer in Ottawa, and she is an advisor to our organization, and Wendy Byrne, vice-president of our organization.

My name is Judy Poulin. I am founder and president of Support for Children – An Organization for Public Education. SCOPE is a non-profit group committed to changing attitudes on the responsibilities of parents after separation. I am speaking today on behalf of SCOPE's 3,000 members for whom child support is the key issue.

We appreciate the hard work and difficult issues which have been addressed by these guidelines. During the past six years that we have been involved with guidelines, we have been aware that a wide range of groups representing all sides of the issue have been heard and have contributed to the guidelines.

The guidelines represent a compromise for every group which has had input into them. It is important that the initiative be given effect and that the guidelines and changes to the Divorce Act and the Income Tax Act be implemented on schedule.

I should like to briefly describe my personal situation, as I feel it is representative of that of many of SCOPE's members.

When my ex-husband and I separated, I had two young boys, ages six and four. I was four months pregnant. Since we had decided I would stay home to raise our children, I had not worked in five years and had no way of supporting myself and my children. My ex-husband had his own business and was paying child support whenever he felt like it.

Shortly after the birth of my third son, I went to college to earn a degree and quickly found full-time work. My parents looked after my children while I went to school and fed us many times when my cupboard was bare. Had it not been for the help of my family, my life would have been much more difficult. My family kept me off government assistance and out of food banks, even though it was not their responsibility to do so. They helped me raise my children in a positive, caring environment.

Fourteen and a half years later, I am remarried. My boys are 20, 18 and 14, and I am very proud of my children. Even though we went through rough times during those years, they have never given me any reason not to be proud.

I am also proud of the fact that I never stopped my ex-husband from seeing the children when many times it would have been so easy to say, "You cannot see them unless you give us the money that you owe."

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous reprenons maintenant l'étude du projet de loi C-41. Nous accueillons parmi nous Judy Poulin.

Mme Judy Poulin, présidente, Support for Children – An Organization for Public Education: Je suis accompagnée aujourd'hui de Barb Thompson, avocate d'Ottawa spécialisée en droit de la famille et conseillère de notre organisation, et de Wendy Byrne, vice-présidente de notre organisation.

Je m'appelle Judy Poulin. Je suis la fondatrice et la présidente de Support for Children – An Organization for Public Education. SCOPE est un groupe sans but lucratif qui s'est donné pour mission de changer les attitudes concernant les responsabilités des parents à la suite d'une séparation. Je prends aujourd'hui la parole au nom des 3 000 membres de SCOPE qui considèrent la pension alimentaire pour enfants comme une question fondamentale.

Nous savons que ces lignes directrices traitent de questions délicates et que leur élaboration a dû représenter un travail énorme. Nous nous intéressons à ce sujet depuis six ans et nous savons que de très nombreux groupes représentant tous les points de vue dans ce dossier ont été entendus et qu'ils ont contribué à l'élaboration de ces lignes directrices.

Celles-ci constituent un compromis pour tous les groupes qui ont participé à leur élaboration. Il est important que le projet entre en vigueur et que les lignes directrices et les modifications à la Loi sur le divorce et à la Loi de l'impôt sur le revenu soient mises en oeuvre dans les délais prévus.

J'aimerais vous expliquer brièvement ma situation personnelle, car j'estime qu'elle est représentative de celle que vivent de nombreux membres du SCOPE.

Lorsque mon ex-mari et moi nous sommes séparés, j'avais deux jeunes garçons âgés de six et quatre ans et j'étais enceinte de quatre mois. Comme nous avons décidé que je resterais à la maison pour élever nos enfants, je n'avais pas travaillé depuis cinq ans et je n'avais aucun moyen d'assurer ma subsistance ni celle de mes enfants. Mon ex-mari avait son entreprise et payait une pension alimentaire pour les enfants quand bon lui semblait.

Peu après la naissance de mon troisième enfant, je suis allée au collège pour obtenir un diplôme et j'ai rapidement trouvé du travail à plein temps. Mes parents se sont occupés de mes enfants pendant que j'étudiais et ils nous ont souvent nourris lorsque mon garde-manger était vide. Sans l'aide de ma famille, ma vie aurait été beaucoup plus difficile. Mes parents m'ont permis de ne pas dépendre de l'aide de l'État ni des banques d'alimentation, même si ce n'était pas leur responsabilité de le faire. Ils m'ont aidée à élever mes enfants dans un milieu positif et entourés d'amour.

Quatorze ans et demi plus tard, je suis mariée. Mes garçons ont 20, 18 et 14 ans et je suis très fière d'eux. Même si nous avons vécu des moments difficiles pendant ces années-là, ils ne m'ont jamais donné de raison de ne pas être fière d'eux.

Je suis aussi fière de n'avoir jamais empêché mon ex-mari de voir les enfants même s'il aurait souvent été si facile de le lui refuser en attendant qu'il nous donne l'argent qu'il nous devait.

My children never question why they were not allowed to see their father, because they were. They do, however, question why their father and his new children live at a higher standard of living than they do and why he still seems to have trouble paying support.

I recently lost my job due to downsizing. As a family, we have had to cut back on our expenses. At the same time, my ex-husband says his business is not doing well. I continue to cover the children's expenses from my limited resources. My ex-husband has decided not to pay his support. Once again, the sole financial responsibility for our children falls on my shoulders, as my ex-husband chooses not to contribute. My children continue to see their father.

My circumstances are far from unique and are, in fact, representative of many of the issues facing our membership. These guidelines will help our membership in three ways: Consistency of awards, reducing tension and conflicts between parents, and providing flexibility for significant expenses.

Guidelines are needed to improve upon award levels and to provide more consistency in awards. These guidelines provide a fair starting point for support.

It has been clear for a long time that the status quo of inconsistent and low child support awards had to be addressed. It is well documented that most children experience a substantial decline in their standard of living when their parents live apart.

These guidelines have started to have a positive effect of increased awards, as some courts are already referring to them. Once they are implemented, all of our children will benefit by them.

One of the main reasons for implementing guidelines was to ensure that children from separated families receive support from both parents according to their means. Guidelines will reduce tension and potential conflict between parents by basing the amount of support on a standard table with certain specific add-ons for defined expenses. The guideline approach will thus take child support off the bargaining table in most cases. This will allow security for our children and let parents work on the more important issues of raising children. Anything that can reduce tension will provide more time and space for parents to work on parenting issues. Defusing the animosity around the amount of support will provide a firmer ground to work on visitation and access issues.

Guidelines should save parents money when it comes to legal fees. At present, without guidelines, most of our members tell us that too much money is spent on legal fees due to the excessive amount of bargaining which now exists. This money would be

Mes enfants ne se sont jamais demandé pourquoi ils ne pouvaient pas voir leur père, car ils ont toujours pu le voir. Ils se demandent toutefois pourquoi leur père et sa nouvelle famille ont un niveau de vie plus élevé que le leur et pourquoi il semble encore avoir de la difficulté à verser une pension alimentaire.

J'ai récemment perdu mon emploi à cause des compressions d'effectifs. Notre famille a dû réduire ses dépenses. Mon ex-mari nous dit par ailleurs que ses affaires ne vont pas bien en ce moment. Je continue de payer les dépenses de mes enfants à même mes ressources limitées. Mon ex-mari a décidé de ne pas verser de pension alimentaire. Une fois encore, c'est moi qui assume l'entière responsabilité financière de mes enfants, car mon ex-mari a décidé de ne pas faire sa part. Mes enfants continuent malgré tout de voir leur père.

Ma situation est loin d'être unique et, en fait, elle est représentative des nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les membres de notre organisation. Les lignes directrices aideront nos membres de trois façons: en uniformisant le montant des pensions adjugées, en réduisant les tensions et les conflits entre les parents et en prévoyant une certaine souplesse pour les dépenses importantes.

Il nous faut ces lignes directrices pour améliorer les pensions adjugées et pour que les montants soient davantage uniformes. Ces lignes directrices constituent un point de départ équitable pour déterminer la pension alimentaire.

Il était clair depuis longtemps qu'il fallait régler le manque d'uniformité et l'insuffisance des pensions alimentaires pour enfants. De nombreux documents prouvent que la plupart des enfants voient leur niveau de vie diminuer considérablement lorsque leurs parents vivent séparés.

Les lignes directrices ont déjà un effet positif qui se traduit par une hausse des montants consentis, car certains tribunaux ont déjà commencé à s'en inspirer. Une fois qu'elles seront mises en oeuvre, tous nos enfants en bénéficieront.

S'il est important de mettre en oeuvre ces lignes directrices, c'est notamment pour veiller à ce que les enfants de familles désunies bénéficient d'un soutien financier de leurs deux parents, soutien proportionnel à leurs moyens. Les lignes directrices réduiront les tensions et les risques de conflit entre les parents, car elles permettront de fonder le montant de la pension sur un tableau de barèmes et sur certains compléments particuliers pour des dépenses définies. Grâce aux lignes directrices, dans bien des cas, on n'aura plus à négocier la pension alimentaire pour enfant. Les lignes directrices seront un gage de sécurité pour nos enfants et elles permettront aux parents de s'attacher aux questions plus importantes qui concernent l'éducation des enfants. Tout ce qui est susceptible de réduire les tensions donnera aux parents plus de temps et de latitude pour s'attacher à leur rôle parental. Si l'on désamorce l'animosité qui entoure le montant de la pension, les parties pourront s'appuyer sur de meilleures bases pour régler la question des droits de visite et d'accès.

Les lignes directrices devraient permettre aux parents de réaliser des économies par rapport aux frais juridiques. La plupart de nos membres dénoncent les dépenses trop élevées qu'ils doivent actuellement engager en frais juridiques, à cause de la

much better spent for more important things like savings and children's education.

The guidelines are flexible, not rigid. Important expenses not covered by the basic table amounts — such as child care, post-secondary education expenses, and extraordinary expenses for health and extracurricular activities — can and should be shared by both parents in proportion to their means. When a large medical expense like orthodontia becomes necessary, it should not be borne by the custodial parent alone, as is often the case now.

The same analysis applies to extraordinary school expenses such as remedial tutoring or religious education which, although few families incur them, can be very substantial. School activities, sport uniforms, locker rentals, choir and band expenses, and driver education fees are expenses associated with teenagers. Currently, custodial parents tell us that these expenses generally fall solely on their shoulders. Given the current trend of cutbacks to education, we will be required to bear more of these types of expenses in the future. It is, therefore, important that we address them within the context of these guidelines.

SCOPE is aware of the issues raised by non-custodial parent groups. One issue which seems to be raised frequently is problems with access. Yes, there are some concerns surrounding some parents' access to their children.

Our membership asks how to deal with a non-custodial parent who does not exercise their right to access. We know of hundreds of custodial parents whose children wonder why they are not seeing their other parent regularly or why they seem to be pushed aside when the non-custodial parent has something better to do.

Many times over the years I was tempted to deny access to my children's father when the support was not paid. It seemed like the only leverage that I had. However, I recognized that support and access were two entirely different issues and that two wrongs do not make a right. Even if we had to struggle financially, the children still needed a relationship with their father. The majority of SCOPE's members tell us the same thing. They want their children to know their dads.

We acknowledge that there are legitimate concerns with custody and access; however, it would be impossible and impractical to address them within the context of this bill.

durée excessive des négociations en l'absence de lignes directrices. Il serait plus utile d'employer l'argent ainsi dépensé pour assurer l'éducation de ses enfants et pour économiser.

Les lignes directrices sont souples, elles ne sont pas rigides. Les dépenses importantes qui ne sont pas couvertes dans les tableaux présentant les montants de base — par exemple, les frais de garde d'enfants, les frais liés à l'éducation postsecondaire ainsi que les dépenses extraordinaires engagées au titre de la santé et pour des activités parascolaires — peuvent et devraient être partagées entre les deux parents, en proportion de leurs moyens. Lorsque des dépenses médicales importantes sont nécessaires, pour des traitements d'orthodontie par exemple, elles ne devraient pas être assumées uniquement par le parent qui a la garde de l'enfant, comme c'est souvent le cas actuellement.

Le même raisonnement vaut aussi pour les dépenses scolaires extraordinaires, comme les services d'orthopédagogie ou l'enseignement religieux, qui peuvent être très élevées même si peu de familles engagent pareilles dépenses. Les activités scolaires, les uniformes de sport, la location de casiers, les dépenses des membres d'une chorale ou d'une fanfare et le coût des cours de conduite sont des dépenses associées aux adolescents. Les parents qui ont la garde des enfants nous disent qu'ils doivent généralement assumer seuls ces dépenses. Étant donné le vent de compressions qui souffle actuellement sur le secteur de l'éducation, nous serons de plus en plus appelés à payer ce type de dépenses dans l'avenir. Il est donc important d'en tenir compte dans les lignes directrices.

SCOPE est sensibilisé aux problèmes des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants. L'une des questions souvent mentionnées concerne les problèmes d'accès. Il y a effectivement des parents qui ont des problèmes lorsqu'ils veulent passer du temps avec leurs enfants.

Nos membres se demandent comment résoudre le problème d'un parent qui n'a pas la garde de ses enfants et qui ne se prévaut pas de ses droits d'accès. Nous connaissons des centaines de parents qui ont la garde de leurs enfants et dont les enfants se demandent pourquoi ils ne voient pas leur autre parent régulièrement ou pourquoi ils semblent rejetés lorsque ce dernier a quelque chose de mieux à faire.

Souvent, au fil des ans, j'ai été tentée d'empêcher mes enfants de voir leur père lorsqu'il ne versait pas la pension alimentaire convenue. Cela semblait être le seul moyen de pression à ma disposition. J'ai toutefois reconnu que la pension alimentaire et l'accès étaient deux questions tout à fait différentes et qu'on ne guérit pas le mal par le mal. Même si nous avions des difficultés financières, mes enfants avaient malgré tout besoin d'entretenir une relation avec leur père. La majorité des femmes qui font partie de SCOPE partagent cette opinion. Elles veulent que leurs enfants connaissent leur père.

Nous reconnaissons qu'il existe des préoccupations légitimes à propos de la garde et de l'accès; il ne serait toutefois pas possible ni pratique de régler les problèmes de cet ordre dans le projet de loi à l'étude.

Another concern raised by these groups is that guidelines will increase existing child support payments.

One of the initial reasons for the creation of the guidelines was to provide more adequate support for our children. Statistics tell us that, after separation, many non-custodial parents have the same or a higher standard of living as they had before, while custodial parents and their children tend to have a lower standard of living than they had before the separation. We believe that these guidelines will provide a fairer and more consistent means of providing support for our children than now exists.

Yes, SCOPE has some concerns with the guidelines. For example, at certain income levels, the amounts of support seem low. Even after add-ons, if strictly applied, they will not account for the differences in ages and increases in expenses for different-age children. For example, they will not account for the cost of raising teenagers. However, we believe that our concerns are best dealt with by way of ongoing reviews and monitoring of the guidelines.

Will guidelines work in all cases? Of course not. The courts will continue to have the discretion to deviate in appropriate cases, as with the undue-hardship rule. However, this rule must be strictly applied to protect the standard of living of both households, with the children's standard of living given the highest priority. Provided the undue hardship rule is restricted to the minority of cases that are truly unusual, we believe the guidelines as written will meet their objective, an objective which SCOPE endorses.

It is important that this committee be aware that, over the last seven years, many hours have been dedicated by SCOPE's members and myself to child-support issues. Even though I have participated in many conferences and presentations, I sometimes feel confused by the complexities and technicalities of this issue. Imagine how those parents who have not had the same exposure feel when they are required to respond to these issues which directly relate to and affect them. They simply are overwhelmed. I speak for SCOPE's members who do not have the time, the energy, or the courage to do so themselves.

The benefits of guidelines must be appreciated, and the guidelines must go forward. All other countries that have implemented guidelines have been required to fine-tune them as they went along. We must be prepared to do the same. The guidelines must be monitored and the necessary adjustments made to them as needed.

The time to implement these guidelines is now. Our children have waited long enough for adequate support from both parents. SCOPE has come before you today because we are concerned that this bill may not pass. Yes, there are minor problems with the guidelines; however, we have been assured they will be closely monitored and adjusted on an ongoing basis. During the past six

Certains groupes craignent aussi que les lignes directrices n'entraînent une augmentation des pensions alimentaires pour enfants actuellement prévues.

Si l'on a élaboré des lignes directrices, c'était principalement pour que les pensions alimentaires pour enfants soient plus adéquates. Selon les statistiques, après une séparation, de nombreux parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants ont un niveau de vie égal ou plus élevé, tandis que les parents qui ont la garde et les enfants voient généralement leur niveau de vie baisser. À notre avis, grâce aux lignes directrices, les pensions alimentaires pour nos enfants seront plus justes et uniformes que celles qui existent actuellement.

Il est vrai que SCOPE a certaines réserves au sujet des lignes directrices. Ainsi, les montants prévus pour certains niveaux de revenus semblent bas. Même après l'ajout des compléments, si les lignes directrices sont appliquées rigoureusement, elles ne tiendront pas compte des différences d'âge ni des dépenses des enfants qui augmentent selon leur âge. Par exemple, elles ne tiendront pas compte du fait qu'il coûte plus cher d'élever des adolescents. Malgré cela, nous croyons que c'est en faisant un examen et un suivi constants des lignes directrices que l'on pourra le mieux venir à bout de nos préoccupations.

Les lignes directrices fonctionneront-elles dans tous les cas? Bien sûr que non. Les tribunaux continueront d'avoir la discrétion voulue pour y déroger dans certains cas, par exemple en vertu de la règle des difficultés excessives. Il faut toutefois appliquer cette règle rigoureusement pour protéger le niveau de vie des deux ménages, celui des enfants devant être prioritaire. Compte tenu du fait que la règle des difficultés excessives se limite à une minorité de cas vraiment inhabituels, nous croyons que les lignes directrices, dans leur forme actuelle, atteindront leur objectif, un objectif auquel SCOPE souscrit.

Il est important que le comité sache que, depuis sept ans, les membres de SCOPE et moi-même avons consacré de nombreuses heures aux problèmes des pensions alimentaires pour enfants. Même si j'ai participé à de nombreuses conférences et exposés, je suis parfois déconcertée par la complexité et les détails de la question. Imaginez comment peuvent se sentir les parents qui n'ont pas été aussi sensibilisés à cette question lorsqu'ils doivent résoudre des problèmes qui les concernent et qui les touchent directement. Ils sont tout simplement dépassés. Je prends la parole au nom de membres de SCOPE qui n'ont pas le temps, l'énergie ni le courage de le faire eux-mêmes.

Il faut que les avantages des lignes directrices soient reconnus et que celles-ci soient mises de l'avant. Tous les autres pays qui ont mis en oeuvre pareilles lignes directrices ont dû y apporter des rajustements par la suite. Nous devons être prêts à cela. Il faut surveiller l'application des lignes directrices et y apporter, au besoin, les rajustements nécessaires.

C'est maintenant qu'il faut mettre en oeuvre ces lignes directrices. Nos enfants ont attendu assez longtemps pour pouvoir maintenant compter sur une aide suffisante de leurs deux parents. Si des représentants du groupe SCOPE ont tenu à comparaître devant vous aujourd'hui, c'est parce que nous craignons que le projet de loi ne soit pas adopté. Il est vrai qu'il y a certains

years, many hours of consultations and research has been done by many groups, agencies, organizations and individuals.

No, this bill is thought perfect. It would be wonderful if we had perfect bills which made everyone happy. However, your main concern with the implementation of this bill should be our children. Please ask yourselves whether these guidelines will improve the lives of the majority of our children. We believe that you can only answer "yes" and allow this bill to pass.

Thank you for your time and for listening to me today.

The Acting Chair (Senator Losier-Cool): Thank you. Your children are very lucky in having parents who realize that support and access are two different things. It is to the benefit of your children.

Ms Wendy Byrne, Vice-President, Support for Children - An Organization for Public Education (SCOPE): I have been working with Judy on this issue as well for five or six years. During that time, I also put myself through law school. I am the mother of two children and am now a family law practitioner. I strongly agree with what Judy has been saying today.

These guidelines have been a long time in the making, and a great deal of thought, time, effort, and consultation have gone into them. I believe that they are the best possible at this time. It is now time for them to be put into place and put into the courts, and the fine-tuning can be done as reality comes into play. Whatever discrepancies arise can be dealt with on a factual basis, as happens with other bills and laws.

Senator Forest: One concern which has been expressed by a number of witnesses has been that there is no provision for other than the 50/50 time spent. There is no provision giving the non-custodial parent some recognition for expenses which might be incurred if they have the children for a significant amount of time, which is not necessarily 50 per cent. Would you care to address that, or have you had concerns expressed about that?

Ms Poulin: The majority of people do not have 50/50 custody. One of the reasons for couples separating and divorcing is disagreement on issues around raising children. Another one is money. There are many different reasons.

In order to have a situation where children live 50/50 with both parents, both parents must live in the same area, the children must be able to go to the same school, and so on. It does not happen often, but it does happen.

There is discretion within the guidelines to deviate when you have the actual situation. However, if you are referring to someone who buys his child a bike at his home because the child is there every other weekend and maybe one day through the

problèmes mineurs avec les lignes directrices, mais on nous a donné l'assurance qu'elles seront surveillées étroitement et constamment rajustées. Depuis six ans, de nombreux groupes, organismes, organisations et individus ont consacré beaucoup de temps à des consultations et à des travaux de recherche.

Non, le projet de loi n'est pas parfait. Ce serait merveilleux s'il y avait des projets de loi parfaits qui satisfaisaient tout le monde. Nos enfants devraient toutefois être notre principale préoccupation par rapport à la mise en oeuvre du projet de loi. Il convient de se demander si ces lignes directrices amélioreront la vie de la majorité de nos enfants. Nous croyons que la seule réponse possible est «oui» et qu'il faut adopter le projet de loi.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de m'accueillir et de m'écouter aujourd'hui.

La vice-présidente (le sénateur Losier-Cool): Je vous remercie. Vos enfants ont bien de la chance d'avoir des parents qui comprennent que la pension alimentaire et l'accès sont deux choses différentes. C'est dans l'intérêt de vos enfants.

Mme Wendy Byrne, vice-présidente, avocate en droit de la famille, Support for Children - An Organization for Public Education (SCOPE): Je travaille sur ce dossier avec Judy depuis cinq ou six ans. Pendant cette période, j'ai aussi fait mon droit. J'ai deux enfants et je suis maintenant une avocate spécialisée en droit de la famille. Je souscris tout à fait à ce que Judy a dit aujourd'hui.

Il a fallu bien du temps et énormément de réflexion, d'efforts et de consultations pour élaborer ces lignes directrices. Je pense qu'elles ont atteint leur degré de perfection maximal pour l'instant. Le moment est maintenant venu de les mettre en place et en application dans les tribunaux, les rajustements pouvant être faits à mesure que des situations concrètes se présenteront. On pourra résoudre les difficultés qui se poseront de manière ponctuelle, comme on le fait pour les autres projets de loi et lois.

Le sénateur Forest: Un certain nombre de témoins ont déploré le fait qu'aucune disposition n'est prévue pour les cas autres qu'un partage égal du temps. Aucune disposition ne reconnaît les dépenses qu'un parent qui n'a pas la garde de ses enfants peut engager s'il a ses enfants pendant assez longtemps, mais pas nécessairement pendant la moitié du temps. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de cela ou si vous avez des réserves à ce sujet?

Mme Poulin: La majorité des parents n'ont pas une garde partagée également. Une des raisons qui poussent un couple à se séparer, c'est la mésentente quant à l'éducation des enfants. Les questions financières sont également un autre motif. Il existe une foule de raisons différentes.

Pour qu'un enfant puisse passer la moitié du temps chez un de ses parents et l'autre moitié chez l'autre, il faut que les deux parents vivent dans le même quartier, que l'enfant puisse fréquenter la même école, et ainsi de suite. Cette situation n'est pas courante, mais elle existe.

Il y a, dans les lignes directrices, un pouvoir discrétionnaire qui permet de déroger à ces dernières lorsque pareille situation se produit. Cependant, à supposer que quelqu'un achète à son enfant une bicyclette qu'il gardera à son domicile parce que l'enfant y

week and we say, "Okay, we will give you credit for buying the child a bike," we run the risk that perhaps at the home where he lives with his custodial parent there will not be enough money to buy food. Who will decide that that bike was necessary? Yes, the non-custodial parent spent the money on the bike, but will we take that away from that support amount?

If you consider giving credit for time spent, you must look at both sides. I raised my children. I lost job opportunities because I was the one who had to be there for them. I would not have changed it for the world, but I am saying that you must be prepared to look at both sides of the coin. How much time is the custodial parent spending? How much credit will we give her? Do we consider the fact that she buys birthday presents and Christmas presents? All those things must also be considered.

To be fair, if you create that type of system, you should be prepared to consider both sides. It would be too difficult. It would be beyond the scope of anyone's ability to do that.

Senator Forest: Many people would agree with that. However, others have questioned it, and I wondered what your response might be. Thank you.

Senator Losier-Cool: Did your organization have the opportunity to present your views on the guidelines in front of a committee of the House of Commons?

Ms Poulin: Yes.

Senator Jessiman: Are any of your members part of the Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee?

Ms Poulin: No, we are not.

Senator Jessiman: Do you know of that committee?

Ms Poulin: Yes.

Senator Jessiman: It represents federal, provincial and territorial people. Did you know that they issued a report in January, 1995?

Ms Poulin: Yes.

Senator Jessiman: Did you know that, in that report, they recommended that where custody arrangements provide that each parent has physical custody of, or access to, the child for at least 40 per cent of the time, the court should have the discretion to depart from the formula amount while considering the increased costs of such arrangements and the actual distribution of expenses between the parents?

Ms Poulin: Yes.

Senator Jessiman: Do you agree with that?

Ms Poulin: Yes, I do.

Senator Jessiman: The guidelines do not provide for that.

passé une fin de semaine sur deux et parfois une journée dans la semaine et qu'on décide de lui créditer l'achat de cette bicyclette, on court le risque qu'il n'y ait pas suffisamment d'argent pour acheter de la nourriture à la maison où l'enfant passe le plus clair de son temps avec le parent qui en a la garde. Qui déterminera que cette bicyclette était nécessaire? Oui, le parent qui n'a pas la garde a dépensé de l'argent pour acheter une bicyclette, mais devons-nous déduire cela du montant de la pension alimentaire?

Si vous songez à reconnaître le temps consacré à cette tâche, il vous faut tenir compte des deux côtés de la médaille. J'ai élevé mes enfants. J'ai renoncé à des possibilités d'emploi parce j'étais celle qui devait être là pour en avoir soin. Certes, je n'aurais pas changé de situation pour tout l'or du monde, mais j'estime qu'il faut être disposé à examiner les deux côtés de la médaille. Combien de temps le parent qui a la garde des enfants leur consacre-t-il? Dans quelle mesure reconnaissons-nous son travail? Allons-nous tenir compte du fait qu'elle achète les cadeaux d'anniversaire et les cadeaux de Noël? Ce sont là également des facteurs à considérer.

Afin d'être juste, si l'on crée un tel régime, on doit être disposé à considérer les deux côtés. Ce serait trop difficile. Cela dépasserait la capacité de tout être humain.

Le sénateur Forest: Bien des gens seraient aussi de cet avis. Mais d'autres l'ont contesté et je me demandais ce que vous pourriez répondre à cela. Merci.

Le sénateur Losier-Cool: Votre organisme a-t-il eu l'occasion de présenter son point de vue sur les lignes directrices devant un comité de la Chambre des communes?

Mme Poulin: Oui.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il quelques-uns de vos membres qui font partie du comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille?

Mme Poulin: Non, aucun.

Le sénateur Jessiman: Connaissez-vous ce comité?

Mme Poulin: Oui.

Le sénateur Jessiman: Il regroupe des représentants du fédéral, ainsi que des provinces et des territoires. Saviez-vous qu'il a publié un rapport en janvier 1995?

Mme Poulin: Oui.

Le sénateur Jessiman: Saviez-vous que, dans ce rapport, le comité recommande que, lorsque les arrangements relatifs à la garde prévoient que chaque parent a un droit d'accès auprès d'un enfant ou en a la garde physique pendant au moins 40 p. 100 du temps, le tribunal devrait disposer du pouvoir discrétionnaire de s'éloigner des sommes indiquées dans la formule, tout en tenant compte des coûts plus élevés associés à de telles ententes et de la répartition réelle des dépenses entre les parents?

Mme Poulin: Oui.

Le sénateur Jessiman: Êtes-vous d'accord avec cela?

Mme Poulin: Oui, je suis d'accord.

Le sénateur Jessiman: Les lignes directrices ne prévoient pas cela.

Ms Poulin: I believe the regulations will.

Senator Jessiman: I am telling you they do not. Are you a lawyer?

Ms Poulin: No.

Ms Barbara Thompson, Legal Counsel, Support for Children – An Organization for Public Education (SCOPE): Perhaps I could speak to that issue.

It is my understanding that the wording in section 7 of the regulations does address your concern.

Senator Jessiman: No, it does not. It says nothing about 40 per cent. It says "in a substantially equal way."

I asked officials from the Department of Justice what that meant. They said it is 50/50. The committee representing both the provinces and the feds indicated 60/40, which is what we are recommending. However, this legislation and these guidelines do not provide for that.

A number of people who appeared before us said this was unfair. Obviously, it is unfair. It will encourage people to not parent their children. We are trying to encourage people to parent their children and spend more time with them. If they are to do that, it will cost them money.

I know of instances where people have two homes with a room for each child in each home, and it costs money for both of them. There should be some consideration in that regard, and the committee thought so as well.

Ms Thompson: I suppose at some point one has to draw a line.

Senator Jessiman: The committee suggested 60/40, and these guidelines indicate 50/50. An expert on mediation told me that, to start with, it is probably not a good idea to have a 50/50 split. You might work up to it. Initially, it may be 30/70 or 40/60. That will encourage the non-custodial parent to do part of the parenting of the child. If the non-custodial parent does that, it will cost money, and the non-custodial parent should given some credit for it.

Ms Thompson: I certainly acknowledge your concerns. The guidelines were established under a number of assumptions, such as the 40/30 equivalent scale, which assume, in part, that both parents have equal incomes. We all know as a reality that that is not the case.

The guidelines are numbers. We have something to work from. As Ms Poulin mentioned earlier, we should try them to determine if they work.

Senator Jessiman: It will be difficult. They will cause more problems than they solve.

Senator Cohen: We have heard many witnesses speak about mediation. We feel that mediation is not addressed in this bill and that mediation should be emphasized as a first step when there is a marriage breakup.

Mme Poulin: Je crois que les règlements le prévoient.

Le sénateur Jessiman: Je vous dis que non. Êtes-vous avocate?

Mme Poulin: Non.

Mme Barbara Thompson, avocate en droit de la famille, Support for Children – An Organization for Public Education (SCOPE): Je pourrais peut-être intervenir à ce sujet.

Je crois comprendre que le libellé de l'article 7 des règlements réponde à votre question.

Le sénateur Jessiman: Non, absolument pas. Il ne dit rien du 40 p. 100. Il utilise l'expression «en proportion sensiblement égale».

J'ai demandé à des fonctionnaires du ministère de la Justice ce que cela signifiait. Ils ont répondu que ça veut dire 50/50. Le comité représentant les provinces et le fédéral ont parlé de 60/40, ce que nous recommandons. Quoi qu'il en soit, cette mesure législative et ces lignes directrices ne le prévoient pas.

Un grand nombre de personnes qui ont témoigné devant nous ont dit que c'était injuste. Bien sûr que c'est injuste. Cela encouragera les gens à ne pas subvenir aux besoins de leurs enfants. Nous essayons d'encourager les gens à subvenir aux besoins de leurs enfants et à leur consacrer plus de temps. Pour pouvoir le faire, cela entraîne des frais.

Je connais des cas où chacun des conjoints a une maison avec une chambre pour chaque enfant, cela entraîne des frais pour les deux. Il faudrait tenir compte de ce fait, et le comité y a songé.

Mme Thompson: J'imagine qu'à un moment, il faut fixer une limite.

Le sénateur Jessiman: Le comité a proposé 60/40, et ces lignes directrices disent 50/50. Un expert en matière de médiation m'a dit que, comme position de départ, un partage 50/50 n'est probablement pas une bonne idée. On pourrait y tendre. Au départ, ça peut être 30/70 ou 40/60. Cela encouragera le parent qui n'a pas la garde à faire sa part dans l'éducation de l'enfant. S'il le fait, cela lui entraînera des frais et il y aurait lieu de le reconnaître.

Mme Thompson: Je comprends vos sujets d'inquiétude. Les lignes directrices reposaient sur un certain nombre d'hypothèses telles que l'échelle équivalente 40/30, ce qui suppose, entre autres, que les deux parents ont des revenus égaux. Nous savons tous que ce n'est pas le cas.

Les lignes directrices proposent des chiffres. Nous pouvons partir de là. Comme Mme Poulin l'a mentionné plus tôt, nous devrions les essayer pour voir s'ils font l'affaire.

Le sénateur Jessiman: Ce sera difficile. Ils créeront plus de problèmes qu'ils n'en résoudront.

Le sénateur Cohen: Nous avons entendu plusieurs témoins parler de la médiation. Il nous semble que la médiation n'est pas abordée dans ce projet de loi et qu'il faudrait considérer la médiation comme première étape lorsqu'un mariage ne va plus.

Do the members of your organization avail themselves of mediation before, or is it a crisis situation and you go right to the courts? It becomes very adversarial; it is like a war.

Ms Poulin: Personally, I did not go through mediation. I talked to some of our members who have, and they said it was terrible. It was not a process they enjoyed. They found that the person was not fair, and they did not get out of it what they thought they should. They ended up in court anyway.

Mediation will not work with everyone. It is an oxymoron to believe you can force people to mediate. If you do not want to mediate, it will not work. You must be prepared and willing to do that. In a divorce or a separation, there is a great deal of animosity to begin with. I am not sure that mediation will work in many cases.

Ms Thompson: A section in the Divorce Act discusses the importance of mediation. As a person who only practices family law, I would say 40 per cent of the people who come into my office do some mediation directly on custody or property and support issues. It is something which ought to be carefully addressed with every separating person. To go to the next step and make that mandatory may not meet the unique circumstances where there has been violence or an extreme power imbalance within the relationship.

Senator Cohen: Did you find the 40 per cent who availed themselves of mediation were less adversarial when they came to your office? Was there a difference in attitude as a result of it?

Ms Thompson: Some angry people use the mediation process as a way of letting off steam. I am not saying that only people who are getting along are prepared to request mediation; however, one must be prepared to sit in the same room and go through some painful, emotional stuff with the person from whom they are separating.

The Chair: Sometimes we feel that any means available to keep the family intact should be considered first. That is important.

Senator Cools: I wish to add something to a profound point the two witnesses have made. Whether it is mediation or counselling, so often the success of these processes are a function of the skill of the individual practitioner, and sometimes more so than the predisposition of the parties.

I am hearing you say that the failure was in the person rather than the process. Is that what you are saying?

I ask that question because all you hear now is the phrase, "Go and get counselling," as though counselling is akin to an injection. When you work in this business, you can search hard and long to find skilled people who can manage these problems.

Les membres de votre organisme ont-ils eux-mêmes recours à la médiation en premier lieu ou s'adressent-ils à un tribunal dès qu'une situation de crise se présente? Ça tourne à l'affrontement; on dirait une guerre.

Mme Poulin: Pour ma part, je n'ai pas eu recours à la médiation. J'en ai parlé à certains de nos membres qui sont passés par là; ils m'ont dit que c'était éprouvant. Ce n'est pas un processus dont ils ont raffolé. Ils ont trouvé que la personne n'était pas juste et leurs attentes ont été déçues. Tous ont abouti devant le tribunal de toute façon.

La médiation ne conviendra pas à tout le monde. C'est un oxymoron que de croire que l'on peut forcer les gens à recourir à la médiation. Si vous ne voulez rien savoir de la médiation, ça ne marchera pas. Il faut être prêt et le vouloir. Un divorce ou une séparation suscite beaucoup d'animosité. Je ne suis pas sûre que la médiation fonctionnera dans bien des cas.

Mme Thompson: Un article de la Loi sur le divorce traite de l'importance de la médiation. Je suis une avocate spécialisée dans le droit de la famille et je dirais que 40 p. 100 des gens qui se présentent à mon bureau ont recours à la médiation pour des questions touchant la garde, le partage des biens et la pension alimentaire. C'est une solution qui devrait être examinée attentivement dans chaque cas de séparation. Mais passer à l'étape suivante, c'est-à-dire rendre la médiation obligatoire, peut ne pas convenir à des cas particuliers où un conjoint a fait usage de violence ou encore là où l'on observe un déséquilibre démesuré des pouvoirs au sein de la relation.

Le sénateur Cohen: Avez-vous trouvé que les 40 p. 100 qui ont eu recours à la médiation étaient moins enclins à l'affrontement quand ils se présentaient à votre bureau? En résultait-il un changement d'attitude?

Mme Thompson: Certaines personnes qui sont en colère utilisent le processus de médiation comme un moyen pour épancher leur bile. Je ne dis pas que seules les personnes qui s'entendent sont disposées à demander la médiation; il faut néanmoins être prêt à s'asseoir dans la même pièce et traverser un moment difficile, sur le plan émotif notamment, avec quelqu'un dont on est en train de se séparer.

La présidente: Nous avons parfois l'impression que l'on devrait songer d'abord à épuiser tous les moyens susceptibles de maintenir la famille intacte. C'est important.

Le sénateur Cools: J'aimerais ajouter quelque chose à un point capital soulevé par les deux témoins. Qu'il s'agisse de médiation ou de counseling, le succès dépend souvent du talent du praticien, parfois même davantage que de la prédisposition des parties.

Vous semblez dire que l'échec tenait davantage à la personne qu'au processus. Vous ai-je bien comprise?

Je pose la question parce qu'on entend dire partout: «Allons consulter», comme s'il s'agissait d'une séance de vaccination. Quand on travaille dans le domaine, on sait qu'il peut être difficile de trouver des gens compétents, capables de régler ce genre de problème.

We hear of the advantages of mediation and counselling, but we never hear of the success rate. How many people go through the process and fail? We do not hear much about that.

Ms Thompson: Of my clients who go, I would say probably 70 per cent settle during mediation.

Senator Cools: That is excellent.

Ms Thompson: Of the remainder, many get closure through negotiation; some go ahead and litigate.

Senator Cools: You are saying that the process of mediation is definitely useful and helpful. That would be my perception as well.

Ms Thompson: It is useful if it is encouraged with people who are prepared to do it.

Senator Cools: Yes. The persons must be prepared, but they also must have a skilled and good practitioner. I appreciate that.

The Chair: I thank you for appearing before the committee today. You are our final witnesses before we meet with representatives of the Department of Justice and begin clause-by-clause consideration of this bill.

Our next witnesses are from the Department of Justice. Would you please introduce your colleagues, Mr. Thompson?

Mr. George Thompson, Deputy Minister, Department of Justice: I am pleased to be here. With me today are Carolina Giliberti and Murielle Brazeau. They have been major leaders in the development of this policy over the last several years, and they are here to answer your questions as well.

The Chair: They have been here consistently listening to the witnesses as well.

Mr. Thompson: I have a few things to say, and then I will be available for questions.

I am obviously here today in my role as deputy minister. The bill with which you are dealing is one in which I have a very special interest because my background has tended to be in the area of family as a former family court judge, professor of family law, chairman of a review of social assistance in Ontario, and head of children's services in Ontario. This law is relevant to each of those roles.

Bill C-41 represents several of the good trends in terms of the way government laws are developed in this particular area. Overall, it represents an attempt to give guidance to decision-makers on a very difficult issue, namely, that of child support, while at the same time preserving discretion for exceptional cases. It is that balance between more predictability but some discretion for exceptional cases that is the key part of this bill.

On vante les mérites de la médiation et du counseling, mais on n'entend jamais parler du taux de réussite. Combien de personnes passent par là et échouent? On en entend peu parler.

Mme Thompson: Sur le nombre de mes clients qui y ont recours, je dirais qu'environ 70 p. 100 concluent un arrangement au cours de la médiation.

Le sénateur Cools: C'est excellent.

Mme Thompson: Pour le reste, plusieurs optent pour la négociation; certains choisissent de porter leur affaire devant les tribunaux.

Le sénateur Cools: Vous dites que la médiation est sans aucun doute un processus utile et efficace. C'était aussi mon impression.

Mme Thompson: Il est utile s'il est proposé à des gens qui y sont préparés.

Le sénateur Cools: Oui. Les personnes doivent être prêtes, mais elles doivent aussi avoir affaire à un praticien compétent. Je le sais bien.

La présidente: Je vous remercie d'avoir témoigné devant le comité aujourd'hui. Vous êtes les derniers témoins à comparaître devant nous avant que nous rencontrions des représentants du ministère de la Justice et amorçons l'étude article par article de ce projet de loi.

Nos prochains témoins sont des gens du ministère de la Justice. Auriez-vous l'obligeance de présenter vos collègues, monsieur Thompson?

M. George Thompson, sous-ministre, ministère de la Justice: Je suis heureux d'être ici. M'accompagnent aujourd'hui Mesdames Carolina Giliberti et Murielle Brazeau. Elles ont joué un grand rôle dans l'élaboration de cette politique ces dernières années, et elles sont ici pour répondre à vos questions.

La présidente: Et elles ont tenu à assister régulièrement à nos séances pour entendre les témoins.

M. Thompson: J'aimerais dire un mot ou deux, puis je serai à votre disposition pour vos questions.

Il va de soi que je suis ici aujourd'hui en ma qualité de sous-ministre. Le projet de loi dont vous êtes saisis est une mesure législative à laquelle je porte un intérêt particulier en raison de mes antécédents dans le domaine de la famille en tant qu'ancien juge du tribunal de la famille, professeur de droit de la famille, président du comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario et directeur des services à l'enfance de l'Ontario. Cette mesure législative touche chacune de ces fonctions.

Le projet de loi C-41 illustre plusieurs des bonnes tendances que l'on observe dans la façon dont les lois du gouvernement sont élaborées dans ce domaine. D'abord et avant tout, il vise à orienter les décideurs dans ce dossier très complexe que sont les pensions alimentaires, tout en assurant l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans des cas exceptionnels. La composante clé de ce projet de loi, c'est l'équilibre entre le souci d'assurer plus de cohérence et la nécessité de préserver une certaine latitude dans les cas exceptionnels.

This bill is also a product of cooperation among government departments and between the federal government and the provincial governments. In fact, it has been a six-year effort. The work between the federal government and the provinces to pool research funds, to develop a child support formula, to consult together on that formula, to do the solid economic research on family expenditures on children, and then to reach a consensus on an approach to take with respect to the formula's application to child support cases and when you depart from it has been a joint effort.

Much close work has occurred within government because the guidelines are one part of an overall package which contains the three elements key to child support and its effectiveness: the amount that should be paid, the enforcement of that award, and the application of tax laws to those awards. It takes the three elements together to make a package which works. The fact that they are there makes this a particularly good reform effort.

Bill C-41 has also been the product of extensive consultation with all stakeholder groups. We went out at least three times with proposals in this area over several years. Hundreds of submissions were received, and over 8,000 copies of the original report were distributed, as were large numbers of each report and set of proposals since then. There has also been an enormous amount of work to prepare for the implementation of the bill.

The announcement was made last year in a way designed to link these three changes and have them come into effect at the same time so that one integrated package would come into effect 14 months later, which is May 1, 1997.

The package works when the three parts come together in an integrated way. Although there are several reasons for that, the most important one is that it ties to the unique nature of family law reform work. Everyday, people are negotiating their family law disputes. When law reform is approaching, the upcoming law begins to factor into the decisions that are being made. There are hundreds of cases of people reaching agreement on the terms of their separation and divorce which now anticipate May 1 and say, "This is what the rules will be up to then; these are the rules afterwards." We knew that they would be doing that, so we adopted our approach last spring.

If the bill is delayed and there is a further major alteration to the entire approach, much of the benefit of that attempt at coordination would be lost. The tax change would occur without the benefit of the implementation of the guidelines, and the absolute right for those with existing orders to return for variation because of the changes in tax laws and guidelines would be justified.

Le projet de loi est également le fruit de la collaboration entre les ministres et entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est le résultat de six années de travail. Le gouvernement fédéral et les provinces ont travaillé en étroite collaboration, en mettant en commun leurs travaux de recherche et leurs ressources financières, en élaborant ensemble une formule de pensions alimentaires pour enfants, en se consultant sur cette formule, en effectuant de bonnes recherches économiques sur les dépenses familiales consacrées aux enfants, afin d'aboutir à un consensus sur une approche à adopter qui permette l'application de cette formule aux cas où des pensions alimentaires sont prévues, tout en préservant l'exercice du pouvoir discrétionnaire lorsqu'il y a lieu.

Il y a eu grand effort de concertation au sein du gouvernement puisque les lignes directrices font partie d'un grand tout qui englobe les trois éléments clés du régime des pensions alimentaires pour enfants et de son efficacité: le montant à accorder, l'exécution des ordonnances alimentaires et l'application des lois fiscales à ces ordonnances. Ces trois éléments sont essentiels si l'on veut que ça marche. C'est précisément ce qui fait la force de cette réforme.

Le projet de loi C-41 découle également des vastes consultations menées auprès de tous les groupes concernés. Au moins trois séries de consultations ont été menées sur plusieurs années. Des centaines de mémoires ont été reçus et plus de 8 000 exemplaires du rapport original ont été distribués, de même qu'un grand nombre d'exemplaires de chacun des rapports et la série de propositions qui ont suivi. On a également consacré beaucoup de temps à la préparation de la mise en oeuvre du projet de loi.

L'année dernière, l'annonce a été conçue de façon à intégrer ces trois changements et à les appliquer simultanément, formant un tout qui deviendra effectif 14 mois plus tard, soit le 1^{er} mai 1997.

Le tout fonctionne lorsque les trois éléments sont appliqués de façon intégrée. Bien qu'il existe plusieurs raisons à cela, la plus importante est celle qui tient à la nature particulière du travail de réforme du droit de la famille. Tous les jours, des gens négocient leurs litiges en matière de droit de la famille. À mesure que la réforme approche, la loi à venir influe de plus en plus sur les décisions à prendre. Des centaines de personnes qui sont sur le point d'aboutir à une entente sur les modalités de leur séparation et de leur divorce, anticipent maintenant le 1^{er} mai en disant: «C'est ainsi que seront les règles alors; telles seront les règles après.» Comme nous savions qu'il en serait ainsi, nous avons arrêté notre approche le printemps dernier.

Si l'adoption du projet de loi est retardée et si d'autres modifications majeures sont apportées à l'approche globale, une bonne partie des avantages pouvant découler de cet effort de coordination serait perdue. La modification fiscale se produirait sans pouvoir profiter de la mise en oeuvre des lignes directrices, et le droit absolu que prévoient les ordonnances actuelles de réclamer un ajustement qui tienne compte des modifications apportées aux lois fiscales et aux lignes directrices serait justifié.

The province of Quebec has already passed legislation to introduce their own guidelines, which is permissible under the act. They have set that up to coincide with the May 1 date.

Without guidelines, those with existing child support orders would have real difficulty determining whether they should return to apply for a variation of their orders based upon the tax change. If we do not build on this national consensus — and the experience in the United States bears this out — the provinces will go their own way. Some will adopt guidelines, some will not. Some will go the approach of the proposed federal guidelines; some will not.

The guidelines will only apply to provincial applications for support, not to applications under the Divorce Act. People who are seeking support on the way to divorce, under provincial law, will have the same rules applied to them when they seek a divorce. This is preferable to having two different approaches to the issue of child support at two different stages. Without guidelines, the incentive of national consistency, which is a real ideal strengthening the cooperative approach we took here, would be lost.

In analyzing the proposed law, it is important to begin with one major decision. Do we maintain the status quo, which gives broad discretion to decision makers, or do we introduce guidelines to produce more predictability in the vast majority of cases? I believe the latter is the right approach — like treatment of like cases and having some predictability and encouraging settlement — for reasons which have been discussed a great deal before this committee. People can see what the result will be other than in unique cases.

The best approach is the one that we have taken, which is to introduce the concept, make our best efforts to develop a set of guidelines which try to meet the various goals and needs that people have identified as we consulted with them, to respond to those as best we can, and then to monitor implementation through a comprehensive research plan. We must then be prepared to adapt them, as necessary — not on a five-year basis when you do the overall fundamental review, but, as experience elsewhere would show, on an ongoing basis.

You must learn from the cases which apply them at the beginning and be ready to adapt the guidelines as required. We are establishing an advisory committee of experts from across the country to help us with that feedback. We have a major research effort to learn as we go. The federal-provincial task force will continue, and then there is the five-year overall review of how the guidelines have done. The technique is to develop a model through which you try your best to respond to the desires of people from different perspectives. You learn as you go from there.

Le Québec a déjà adopté une mesure législative pour mettre en oeuvre ses propres lignes directrices, ce qui est permis aux termes de la loi. La province a fait en sorte que leur entrée en vigueur ait également lieu le 1er mai.

Sans lignes directrices, les personnes qui sont actuellement liées par des ordonnances alimentaires auraient vraiment du mal à déterminer si elles doivent réclamer qu'un ajustement soit apporté à leurs ordonnances pour tenir compte de la modification fiscale. Si nous ne tablons pas sur ce consensus national — et l'expérience américaine est là pour le prouver —, les provinces agiront à leur guise. Certaines adopteront des lignes directrices, d'autres pas. Certaines utiliseront l'approche que sous-tendent les lignes directrices proposées, d'autres pas.

Les lignes directrices ne s'appliqueront qu'aux demandes de pension alimentaire au niveau provincial, et non aux demandes en vertu de la Loi sur le divorce. Les personnes qui demandent une pension alimentaire en cours de divorce se verront appliquer les mêmes règles que lorsqu'elles demandent le divorce. Cela vaut mieux que d'appliquer deux approches à la question du soutien alimentaire des enfants à deux étapes différentes. Sans lignes directrices, c'en serait fini de l'avantage que constitue l'existence d'une certaine cohérence à l'échelle nationale, un véritable atout pour l'approche axée sur la coopération que nous avons adoptée ici.

Au moment d'analyser la mesure législative proposée, il est important de s'appuyer sur une grande décision. Laissons-nous le statu quo intact, lequel accorde beaucoup de latitude aux décideurs, ou bien introduisons-nous des lignes directrices de façon à ce qu'il y ait plus de constance dans la grande majorité des cas? À mon avis, la deuxième proposition de l'alternative est la meilleure — un traitement semblable dans des cas semblables et l'objectif d'assurer une certaine cohérence ou de favoriser les ententes entre époux — pour les raisons qui ont été amplement invoquées devant ce comité. Les gens peuvent voir ce qui se passera ailleurs que dans les cas spéciaux.

La meilleure approche est celle que nous avons adoptée, qui consiste à introduire le concept, à tout mettre en oeuvre pour élaborer un ensemble de lignes directrices visant à satisfaire les divers objectifs et besoins que les gens que nous avons consultés ont cernés, à y répondre de notre mieux, puis à surveiller leur mise en oeuvre grâce à un plan global de recherche. Nous devons donc nous préparer à les adapter selon les besoins — non à tous les cinq ans, dans le cadre de l'examen global mais, comme l'expérience faite ailleurs le dicte, de façon continue.

Il nous faut tirer des leçons des cas où on les applique au commencement et être prêts à adapter les lignes directrices au besoin. Nous sommes à créer un comité consultatif d'experts en provenance des quatre coins du pays pour qu'ils nous aident dans ce dossier. Chemin faisant, il nous faut consentir un grand effort de recherche. Le groupe de travail fédéral-provincial poursuivra sa tâche, puis on procédera à l'examen global des résultats obtenus sur une période de cinq ans par suite de l'application des lignes directrices. La technique vise à élaborer un modèle qui permette à chacun de faire son possible pour répondre aux attentes des gens, de multiples façons. On apprend au fur et à mesure.

All governments and groups have had an impact in some way on these guidelines. The result is, as you probably know better than most, that no group is completely satisfied, whether with respect to the amounts the guidelines produce or how particular issues are addressed. Each would have done a number of things differently if they had sole control of forming these guidelines. However, most of them have put aside their own particular preferences in favour of the goal of national consistency and have coalesced around the model that we have developed.

There is a recognition in the literature that there is no one perfect model. There is debate about one model versus the other, some of which you have heard. Each model has its strengths and weaknesses. There are unique issues such as how to recognize access, what are second families, and what are unique circumstances. Those are tough issues, and the answers we reach are a compromise. You then learn as you implement the guidelines.

We have had the advantage of trying a number of models, receiving feedback, and then responding. We continue to do that. We have brought to you today the most recent and up-to-date draft of those guidelines responding to feedback we have received. We have made some variations over the last few months in response to things we have learned from outside experts, from this committee, and from others.

Some of the things we have changed respond to issues which were raised here. One example is how to approach joint custody. Professor Finnie has raised this, and we have responded in a way which would please him.

We are continuously adapting the guidelines, but this process has produced more consistency and consensus than would otherwise have been possible. All the provinces are now prepared to implement guidelines. Most of them, although not all, are prepared to implement this set of guidelines. They are all prepared to work with us to learn from the experience.

The opportunity for national consistency in the United States was lost when each state went its own way and adopted the guideline model it preferred. A recent national commission on enforcement of child support orders in the United States acknowledged the usefulness of one uniform set of guidelines rather than a different approach from province to province.

I should like to address two or three concerns and questions you have raised about the bill and the guidelines.

You point out that Bill C-41 eliminates the objective statement in the act with respect to child support presently contained in subsection 15(8). We have not eliminated that objective. That objective still exists, and it is important. We have moved it from that section down to the introduction to the guidelines themselves because we are moving out of the broad discretion approach in section 15 and moving to guidelines. Therefore, the principle must apply in the guidelines as opposed to section 15. It is appropriate

Tous les gouvernements et groupes ont eu, d'une façon ou d'une autre, une influence sur ces lignes directrices. Il s'ensuit que, vous le savez probablement mieux que n'importe qui, aucun groupe n'est entièrement satisfait, qu'il s'agisse des montants fixés ou d'autres aspects. Chaque groupe aurait procédé différemment pour un certain nombre de choses s'il avait eu le contrôle total du projet. Toutefois, chacun d'entre eux a mis de côté ses propres préférences au bénéfice d'une uniformité et d'une coordination nationales que procure le modèle que nous avons élaboré.

La documentation à ce sujet reconnaît qu'il n'existe pas de modèle parfait. Vous avez entendu une partie du débat qui tourne autour de tel ou tel modèle. Chacun présente des points forts et des lacunes. Certaines questions particulières se posent, comme la façon de reconnaître l'accès, ce que l'on entend par les deuxièmes familles ou en quoi consistent les situations exceptionnelles. Ce sont là des questions complexes et les réponses auxquelles nous avons abouti constituent un compromis. On apprend donc au fur et à mesure que l'on applique les lignes directrices.

Nous avons eu l'avantage d'essayer un certain nombre de modèles, de recevoir de la rétroaction et d'y répondre. Nous continuons de le faire. Nous vous avons apporté aujourd'hui la version la plus récente de ces lignes directrices qui tient compte de la rétroaction reçue. Ces derniers mois, nous avons introduit certaines modifications à la suite des observations formulées par des spécialistes de l'extérieur, au sein de ce comité ou ailleurs.

Certaines modifications que nous avons apportées répondent aux problèmes soulevés ici. Mentionnons par exemple la façon d'aborder la garde partagée. M. Finnie a soulevé cette question et nous y avons répondu d'une façon qui lui donnerait satisfaction.

Nous adaptons constamment les lignes directrices certes, mais ce processus a assuré une plus grande conformité et un plus large consensus que n'aurait pu le faire tout autre processus. Toutes les provinces sont disposées à mettre en oeuvre des lignes directrices. La plupart d'entre elles, mais pas toutes, sont disposées à mettre en oeuvre ces lignes directrices. Elles sont toutes prêtes à collaborer avec nous pour mettre à profit l'expérience.

Aux États-Unis, l'occasion d'une cohérence nationale a été perdue quand chacun des États en a fait à sa tête et a adopté le modèle de son choix. Une commission nationale américaine sur l'exécution des ordonnances alimentaires pour enfants a reconnu récemment l'utilité d'avoir une série uniforme de lignes directrices plutôt qu'une approche qui varie d'une province à l'autre.

J'aimerais répondre à deux ou trois préoccupations ou questions que vous avez formulées au sujet du projet de loi et des lignes directrices.

Vous dites que le projet de loi C-41 élimine l'objectif énoncé au paragraphe 15(8) de la loi en ce qui concerne le soutien alimentaire des enfants. Nous n'avons pas éliminé cet objectif. Cet objectif est maintenu, et il est important. Nous l'avons fait passer de cette disposition à l'introduction des lignes directrices puisque nous avons fait de même avec toute la question du pouvoir discrétionnaire qui est passée de l'article 15 aux lignes directrices. Par conséquent, le principe doit s'appliquer aux lignes directrices

to move it down. If we did not, we would risk having it look as though there are two approaches — the broad discretionary approach in section 15 and the approach of the guidelines. There would be a risk of having judges pick one or the other, which would create the very kind of uncertainty that these guidelines were designed to avoid.

All models of guidelines are based on the principle that each parent has a financial responsibility to support their children and to contribute in accordance with their means. The first objective which I have just set out is the first provision of the guidelines. It indicates that the objective of these guidelines is to establish a fair standard of support for children which ensures that they continue to benefit from the financial means of both spouses after separation. That is an essential part of all sets of guidelines that have been introduced.

The tables only establish the contribution of one parent, which is what child support laws do generally. They establish what the non-custodial parent will pay. However, that is in no way intended to represent the total expenditures on children. Custodial parents must make up the difference, which represents a similar proportion of their income under the approach that is taken.

A number of committee members have expressed concerns about the definition of "child of the marriage" in the act. This new definition makes explicit reference to the pursuit of reasonable education. I do not think that removal of that reference would preclude the court from doing what it often now does, which is to award child support to children over the age of majority who attend university. Existing case law does that, and this was intended to reflect that existing case law.

Senator Jessiman: Is it not true that some of the provincial statutes dealing with that sort of thing include words which allow the judge to interpret other statutes than the Divorce Act? The maintenance act statutes under provincial legislation have words which allow judges to do that. In the alternative, perhaps it is the words in the present act which list the various things or other cause. If that is what they are using, we would want that out as well.

Mr. Thompson: I cannot speak for all the provincial acts because I do not know them all, but the provincial laws do not apply in the situation in which this act applies. The provincial law applies when you are seeking support outside of divorce — for example, in a separation. It is possible that some of those laws do not recognize post-secondary education as a factor. For all I know, there may be some which limit access to that.

If the provinces adopt these guidelines, that will change. Whatever the provincial laws say, this law applies once they apply

plutôt qu'à l'article 15. Ce déplacement est le bienvenu. Autrement, nous risquerions que l'on considère qu'il y a deux approches — l'approche applicable au pouvoir discrétionnaire de l'article 15 et l'approche des lignes directrices. Le risque serait grand que les juges choisissent l'une ou l'autre, ce qui créerait le genre d'incertitude que doivent précisément éviter les lignes directrices.

Tous les modèles figurant dans les lignes directrices reposent sur le principe que chaque parent a la responsabilité de pourvoir financièrement aux besoins de ses enfants dans la mesure de ses moyens. Le premier objectif que je viens d'énoncer correspond à la première disposition des lignes directrices. Celle-ci mentionne que ces lignes directrices ont pour objet d'établir des normes équitables en matière de soutien alimentaire des enfants afin de leur permettre de continuer, après la séparation, de bénéficier des ressources financières des époux. C'est une composante essentielle de l'ensemble des lignes directrices qui ont été introduites.

Les tables déterminent simplement la contribution d'un parent, ce que font généralement les lois en matière de soutien alimentaire des enfants. Elles déterminent ce que paiera le parent qui n'a pas la garde. Toutefois, il ne s'agit aucunement de fixer les dépenses totales consacrées aux enfants. Le parent qui a la garde des enfants doit combler la différence, soit une proportion égale de leurs revenus selon l'approche adoptée.

Certains membres du comité ont formulé des réserves au sujet de la définition d'«enfant à charge» que l'on trouve dans la loi. Cette nouvelle définition mentionne explicitement la possibilité de poursuivre des études raisonnables. Je ne crois pas que la suppression de cette référence empêcherait le tribunal de faire ce qu'il fait déjà souvent, c'est-à-dire verser des pensions alimentaires aux enfants ayant dépassé l'âge de la majorité qui font des études universitaires. La jurisprudence actuelle le prévoit, et il s'agissait de tenir compte de ce fait.

Le sénateur Jessiman: N'est-il pas vrai que certaines lois provinciales portant sur ce genre de choses sont ainsi libellées que le juge peut se reporter à d'autres lois que la Loi sur le divorce? Les lois provinciales sur les pensions alimentaires sont ainsi libellées que les juges puissent le faire. À l'opposé, la présente loi comporte peut-être des mots qui font allusion à ces divers éléments ou à d'autres. Auquel cas, nous aurions peut-être intérêt à les supprimer.

M. Thompson: Je ne saurais me prononcer sur l'ensemble des lois provinciales car je ne les connais pas toutes, mais le fait est que les lois provinciales ne s'appliquent pas à la situation à laquelle s'applique cette mesure législative. La loi provinciale s'applique au cas où vous cherchez un soutien en dehors du divorce — en cas de séparation par exemple. Il est possible que certaines de ces lois ne reconnaissent pas les études postsecondaires comme étant un facteur. En autant que je sache, il y en a peut-être qui limitent le recours à ce genre de chose.

Si les provinces adoptent ces lignes directrices, tout cela va changer. Quoi que les lois provinciales disent, la présente loi

for divorce. The judge cannot look to the provincial law; he must look at this law.

Senator Jessiman: Has that been interpreted by the Supreme Court? Section 91 of the BNA Act provides that the federal government has jurisdiction over marriage and divorce. Has that been interpreted to mean consequences of divorce as well in respect of payments?

Mr. Thompson: Yes. Corollary relief, as it is called, custody and support, have been interpreted as being part of that power.

Senator Jessiman: Is that by the Supreme Court?

Mr. Thompson: Yes. A court could decide to make no award of custody and support on a divorce. That is rarely done because it is unclear whether the provincial award would survive divorce. It may not, so they deal with it in the divorce. There is no question that it is within the constitutional authority of the federal government.

Senator Jessiman: If the federal Divorce Act conflicts with the provincial act, it has been interpreted that the Divorce Act takes precedence?

Mr. Thompson: Yes. The Divorce Act would take precedence on the divorce itself.

Senator Jessiman: I am not referring to the divorce itself but to payments as a result of the divorce.

Mr. Thompson: I think we are in agreement. The payments occur after the divorce takes place, but the decision about what the payments will be is made at the time of divorce. It is possible that a court could say nothing on the divorce. In that case, the provincial legislation might apply. There is debate about that. However, the established practice is to deal with support and custody at the time of divorce. That award continues after the divorce and remains valid. If you want a variation, you must come back under the Divorce Act.

Senator Jessiman: Has the Supreme Court said that whatever the judge awards under the Divorce Act at the time of the divorce takes precedence over whatever the provincial statute says?

Mr. Thompson: I cannot give you citations, but I am confident that I could find a fair amount of case law showing that the federal order would take precedence in that situation.

Senator Jessiman: I would like to see some citations.

Mr. Thompson: It is particularly important to recognize that children can be disadvantaged at the time of divorce simply due to the economic impact of divorce overall. Therefore, we think it important that thought be given to post-secondary education. These days, it is a key to success, which is why we think it important to reinforce post-secondary education in the guidelines, subject to undue hardship.

s'applique une fois que les personnes ont demandé le divorce. Le juge ne peut pas se référer à la loi provinciale; il doit s'en tenir à cette loi.

Le sénateur Jessiman: Cela a-t-il fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour suprême? L'article 91 de l'AANB stipule que le mariage et le divorce sont de compétence fédérale. Cela a-t-il été interprété de façon à inclure les conséquences d'un divorce, tout comme les paiements?

M. Thompson: Oui. Les mesures de redressement provisoires, comme on dit, la garde et le soutien, ont été interprétés comme faisant partie de ce pouvoir.

Le sénateur Jessiman: S'agit-il d'une interprétation de la Cour suprême?

M. Thompson: Oui. Un tribunal pourrait décider de ne pas accorder la garde et le soutien alimentaire dans une affaire de divorce. Ça se produit rarement parce qu'il n'est pas clair si l'ordonnance provinciale survivra au divorce. Il se peut qu'elle tombe, voilà pourquoi il en est question dans le cas du divorce. Il ne fait aucun doute que cela relève du pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral.

Le sénateur Jessiman: Si la Loi fédérale sur le divorce contredit la loi provinciale, a-t-il été décidé que la Loi sur le divorce a priorité?

M. Thompson: Oui. La Loi sur le divorce aurait priorité sur le divorce lui-même.

Le sénateur Jessiman: Je ne fais pas allusion au divorce lui-même mais aux paiements consécutifs au divorce.

M. Thompson: Je crois que nous sommes du même avis. Les paiements sont effectués une fois que le divorce est chose faite, mais la décision concernant le montant des paiements à verser est prise au moment du divorce. Il se peut qu'un tribunal ne puisse rien indiquer lors du divorce. Auquel cas, la loi provinciale pourrait s'appliquer. Il y a matière à débattre. Quoi qu'il en soit, la pratique établie consiste à aborder les questions relatives au soutien alimentaire et à la garde au moment du divorce. Cette ordonnance subsiste après le divorce et reste valide. Si vous souhaitez un rajustement, il vous faut de nouveau avoir recours à la Loi sur le divorce.

Le sénateur Jessiman: La Cour suprême a-t-elle dit que, quelle qu'elle soit, la décision que le juge prend en vertu de la Loi sur le divorce au moment du divorce a priorité sur la loi provinciale?

M. Thompson: Je ne peux pas vous fournir de citations, mais je suis persuadé que je pourrais trouver de nombreux précédents prouvant que l'ordonnance fédérale aurait priorité en ce cas.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais voir des citations.

M. Thompson: Il est particulièrement important de reconnaître que les enfants peuvent être défavorisés lors du divorce à cause de ses incidences économiques. C'est pourquoi il est important, selon nous, de prendre en compte les frais relatifs aux études postsecondaires. De nos jours, c'est la clé de la réussite, et c'est voilà pourquoi, croyons-nous, il faut prendre en compte les frais relatifs aux études postsecondaires dans les lignes directrices, sous réserve des difficultés excessives.

There has been a desire expressed to review the guidelines once they are available in a format for prepublication. As you can see, we have been refining the guidelines. You will be receiving the most recent package today. Ultimately, they will go through the regulations process and be finalized.

If we were following the normal routine of passing a bill with no one having any idea what will be in the regulations, then I could understand the desire to protect time for that to come back. In this case, we have been tabling draft guidelines for quite a while. The guidelines to which we refer and which we have been refining were tabled last June. There has been a great deal of opportunity for comments and response to them. In fact, most groups and individuals have had quite a bit to say about the guidelines.

Senator Cools: Were the guidelines were tabled last June?

Mr. Thompson: The draft guidelines were released publicly last June.

Senator Cools: You said they were tabled.

Mr. Thompson: I am sorry. They were made public and made available to all who wanted to see them, and thousands did, last June. We have had quite a bit of feedback. Our federal-provincial-territorial committee is even meeting today and looking at the package we have here.

We are eager to hear from all who have views on the guidelines and have feedback in particular on how they are applied. It would be a problem if we missed the date to implement this overall package as a result of that. The better answer is to implement the bill, make the changes as a result of the feedback to date, and then, over time, learn through our research and feedback and, as required, adapt the guidelines. That is what happened in all other jurisdictions which introduced guidelines.

There is a fair amount of work being done to prepare for implementation of this bill. One element of it is a \$50 million fund set aside to be made available to the provinces as part of the implementation. That \$50 million is to enable them to implement the guidelines. There will be a fair amount of work at the beginning as people come back for variations. It is to enable them to improve the system overall, not just in support law but the entire family law system. A number of provinces are looking at the introduction of mediation services to assist in support and custody issues. Quebec is putting particular emphasis on that, as are others.

Members of the committee have raised the issue of parenting courses and people knowing in advance about these issues. Some of the money will go into that in some provinces.

Money will be used to do research, to obtain ongoing feedback, and to do a fair amount of public and professional education about the law and the guidelines. In that way, we can not only

On a exprimé le désir de réviser les lignes directrices une fois qu'elles seront à l'état de publication préalable. Comme vous pouvez le voir, nous avons raffiné les lignes directrices. Vous recevrez aujourd'hui la version la plus récente. Enfin, elles seront soumises au processus réglementaire, puis finalisées.

Si nous suivions le processus normal d'adoption d'un projet de loi sans connaître aucunement le contenu des règlements, je pourrais comprendre le désir de se réserver du temps pour la suite. Dans ce cas-ci, nous avons déposé l'ébauche des lignes directrices depuis un bon moment. Les lignes directrices dont nous parlons et qui ont été raffinées ont été déposées au mois de juin. On a eu amplement le temps de les commenter et d'y réagir. Le fait est que la plupart des groupes et des personnes intéressés avaient beaucoup d'observations à formuler au sujet des lignes directrices.

Le sénateur Cools: Les lignes directrices ont-elles été déposées en juin dernier?

M. Thompson: L'ébauche des lignes directrices a été rendue publique en juin dernier.

Le sénateur Cools: Vous avez dit qu'elles avaient été déposées.

M. Thompson: Je suis désolé. Elles ont été rendues publiques et mises à la disposition de tous ceux qui souhaitaient les voir, et ils étaient des milliers, en juin dernier. Nous avons reçu beaucoup de réactions. Notre comité fédéral-provincial-territorial, qui est réuni aujourd'hui même, examine ce que nous avons ici.

Nous sommes impatients d'entendre toutes les personnes qui désirent se prononcer sur les lignes directrices et leurs modalités d'application. Ce serait problématique si à cause de cela nous ne pouvions pas respecter la date prévue pour leur mise en oeuvre. La meilleure réponse à donner, c'est de mettre en oeuvre le projet de loi, d'apporter les modifications suggérées par les réactions reçues jusqu'ici, puis de tirer parti des recherches et de la rétroaction et, au besoin, d'adapter les lignes directrices. C'est précisément ce qui s'est passé dans toutes les autres administrations qui ont introduit des lignes directrices.

Le travail préparatoire à la mise en oeuvre de ce projet de loi est passablement avancé. Mentionnons entre autres le fonds de 50 millions de dollars qui sera mis à la disposition des provinces au titre de la mise en oeuvre. Ce montant de 50 millions de dollars doit leur permettre de mettre en oeuvre les lignes directrices. Il y aura passablement de travail à effectuer au début, quand les gens présenteront des demandes de rajustement. Il s'agit de leur permettre d'améliorer le système dans son ensemble, non seulement le régime des pensions alimentaires mais également le droit de la famille. Un certain nombre de provinces songent à mettre en place des services de médiation en vue de favoriser le règlement des questions touchant le soutien alimentaire et la garde. Le Québec, entre autres, insiste beaucoup là-dessus.

Les membres du comité ont soulevé la question des cours sur le rôle parental et des experts en la matière. Une partie du montant affecté sera consacrée à cette question dans certaines provinces.

L'argent servira à financer des recherches, à obtenir de la rétroaction en permanence et à renseigner le public et les spécialistes sur la loi et les lignes directrices. De cette façon, nous

implement them well but learn from the experience so that we can adapt to it.

Madam Chair, I am quite prepared, along with my colleagues, to answer any questions you may have.

Senator Phillips: Madam Chair, my questions arise out of ones I asked this morning of Professor Finnie.

Would you tell us how the various tax breaks were factored into the guidelines?

Ms Carolina Giliberti, Chief, Family Law Research, Department of Justice: The tax benefits have been incorporated into the guidelines. The tables you have in front of you incorporate all provincial and federal taxes applicable to those income brackets. The tax benefits and the GST credits have been included in the calculations for the ability to pay of the non-custodial parent.

The benefits which arise out of the new set of reforms you have discussed have been included, but they have been reserved for the custodial parent and the child. The intent of those benefits is to assist children in poverty. It was felt that those resources are needed for the custodial parent when she is in a poverty situation. As her income increases, the benefits are reduced. We have determined the ability to pay of the non-custodial parent. That ability does not go down as a result of the custodial parent receiving benefits for her children. Those benefits are for families in poverty. As the custodial parent's income increases, those benefits decrease because they are based on the income, whether it be social assistance or work income.

Senator Phillips: You said they are factored in. Would you tell me how they are factored in?

Ms Giliberti: The mathematical factor used to do those calculations is a complex computer algorithm program. We look at the impact of the taxes and the benefits on both parents' income when determining the ability to pay of the non-custodial parent. We determine what amount of money anyone, custodial or non-custodial, will have to spend on their child in an intact family. We then say that is the parents' ability, and it becomes that ability after they are separated.

Mr. Thompson: This may be a somewhat simplistic way to say it; however, given the change in the tax rules that come into effect, you work out with the guidelines what will be paid and then take into account the fact that the person will be paying tax on it. That reduces the amount they would pay. That is one way that the tax impact is taken into account, and the guidelines do that.

Previously, if you knew what the guidelines indicated, you would raise the amount because they had the tax deduction. It is a difference in the application of the different tax rule to that individual. That is factored into the determination.

pouvons non seulement assurer leur mise en oeuvre mais également tirer parti de l'expérience afin d'être en mesure de nous adapter à la situation.

Madame la présidente, je suis disposé, tout comme mes collègues, à répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Le sénateur Phillips: Madame la présidente, mes questions font suite à celles que j'ai posées ce matin à M. Finnie.

Pourriez-vous nous expliquer de quelle façon les divers allègements fiscaux entrent en ligne de compte dans les lignes directrices?

Mme Carolina Giliberti, chef, Recherche sur le droit de la famille, ministère de la Justice: Les avantages fiscaux ont été incorporés aux lignes directrices. Les tables que vous avez devant vous incorporent tous les impôts provinciaux et fédéraux applicables aux tranches de revenu visées. Les avantages fiscaux et les crédits de TPS ont été inclus dans les calculs servant à déterminer la capacité du parent non gardien de contribuer au soutien alimentaire des enfants.

Les avantages découlant de la nouvelle série de réformes dont vous avez débattu ont été inclus, mais ils ont été restreints au parent qui a la garde et à l'enfant. Ces avantages visent à venir en aide aux enfants vivant dans la pauvreté. On estimait que ces ressources sont indispensables au parent gardien qui vit sous le seuil de la pauvreté. Au fur et à mesure que son revenu s'accroît, les avantages sont réduits. Nous avons déterminé la capacité de payer du parent non gardien. Cette capacité ne diminue pas du fait que le parent gardien reçoit des avantages pour ses enfants. Ces avantages sont destinés aux familles vivant dans la pauvreté. À mesure que le revenu du parent gardien s'accroît, ces avantages diminuent parce qu'ils sont fondés sur le revenu, qu'il s'agisse de l'aide sociale ou d'un revenu de travail.

Le sénateur Phillips: Vous avez dit qu'ils ont été pris en compte. Voudriez-vous nous expliquer comment?

Mme Giliberti: Le facteur mathématique utilisé pour effectuer ces calculs est un programme informatique complexe d'application des algorithmes. Nous examinons les répercussions des impôts et des avantages sur les revenus des deux parents, au moment de déterminer la capacité de payer du parent non gardien. Nous établissons quel montant quiconque, parent gardien ou non gardien, devrait consacrer à ses enfants dans une famille intacte. Nous disons alors que c'est la capacité de payer des parents et c'est de cette capacité dont il s'agit une fois qu'ils sont séparés.

M. Thompson: Ces propos peuvent paraître simplistes, mais en tenant compte de la réforme des règles fiscales qui entre en vigueur, vous établissez à l'aide des lignes directrices le montant à payer, sans oublier que le bénéficiaire paiera des impôts là-dessus. Cela a pour effet de réduire le montant effectivement versé. C'est une des façons de tenir compte de l'impact fiscal, et les lignes directrices sont là pour cela.

Auparavant, si vous saviez ce que les lignes directrices indiquaient, vous augmentiez le montant en raison de la déduction d'impôt. Il y a une différence dans l'application de la nouvelle règle fiscale à cet individu. On tient compte de cela dans la détermination du montant.

Senator Phillips: Are the calculations made on the pre-tax income or the post-tax income? I am referring to the little bit that is left over after taxation.

Ms Giliberti: The calculation is done on pre-tax income because you want to maximize the income available for the child support determination. In current law, when you use net of tax, you hide income, thereby reducing the capacity to pay of the non-custodial parent. It is much cleaner to look at the gross income as opposed to the amount after tax. Someone could put resources into RRSPs and all kinds of deductions in order to reduce money that is available for the child. That is not a fair way to determine child support.

We do the calculations, and the amount is determined on pre-tax income. However, we take all the tax considerations into account when we determine the calculation.

Senator Phillips: Is that with respect to both parties?

Ms Giliberti: That is right. That is one reason the tables vary by province or jurisdiction. Provincial taxes have a major impact on the disposable income of the parties. A decision was made to produce a table for each jurisdiction. A fairer way to determine child support is to look at the tax consequences to that individual.

Senator Phillips: You mentioned the guidelines. This morning, Senator Losier-Cool referred to a new guideline which is coming out.

Senator Losier-Cool: We have it now.

Senator Phillips: Is this it?

Ms Giliberti: Those tables eliminate the notch problem.

Senator Phillips: What date would one put on these?

Ms Giliberti: That would be today's date.

Mr. Thompson: You could put today's date on them, although they were printed a few days ago, and they represented the feedback as of today.

It is conceivable that between now and when they are tabled, there will be other small issues. It is the same overall set and approach to the guidelines.

Senator Phillips: I was impressed by the witness from Halifax this morning. At the present time, there is no difficulty in having the son visit the father because they live a short distance apart. However, the custodial parent, the mother, is moving to Edmonton. This will incur considerable travel expenses which I am sure were not taken into account at the time the amount of child support was agreed upon.

All of a sudden, this individual is facing minimum return airfare from Edmonton to Halifax of \$500 at sale time.

How will we deal with that problem?

Le sénateur Phillips: Les calculs sont-ils effectués sur le revenu avant impôt ou sur le revenu après impôt? Je fais allusion au petit peu qui reste après impôt.

Mme Giliberti: Le calcul est effectué sur le revenu avant impôt parce que l'on veut maximiser le revenu disponible pour la détermination du montant à verser au titre du soutien alimentaire. Dans la loi actuelle, quand on utilise le montant net d'impôt, on dissimule une partie du revenu, réduisant ainsi la capacité de payer du parent non gardien. C'est faire preuve de plus de transparence que de préférer le revenu brut au montant net d'impôt. Quelqu'un pourrait mettre des avoirs dans des REÉR et profiter de toutes sortes de déductions pour réduire le montant destiné à l'enfant. Ce n'est pas une façon juste de déterminer les pensions alimentaires pour enfants.

Nous effectuons les calculs et le montant est établi à partir du revenu avant impôt. Toutefois nous tenons compte de toutes les considérations fiscales au moment d'effectuer le calcul.

Le sénateur Phillips: En est-il ainsi pour les deux parties?

Mme Giliberti: C'est exact. C'est précisément une des raisons pour lesquelles les tables varient d'une province ou d'une administration à l'autre. Les impôts provinciaux ont un impact majeur sur le revenu disponible des parties. Il a été décidé d'établir une table distincte pour chacun des secteurs de compétence. Une façon plus juste de déterminer le montant du soutien alimentaire de l'enfant est de prendre en compte les répercussions des impôts sur cette personne.

Le sénateur Phillips: Vous avez mentionné les lignes directrices. Ce matin, le sénateur Losier-Cool a fait allusion à une nouvelle ligne directrice qui vient d'être publiée.

Le sénateur Losier-Cool: Nous l'avons déjà.

Le sénateur Phillips: Est-ce cela?

Mme Giliberti: Ces tables éliminent le problème d'échelons.

Le sénateur Phillips: Quelle date inscrirait-on sur celles-ci?

Mme Giliberti: La date d'aujourd'hui.

M. Thompson: Vous pourriez inscrire la date d'aujourd'hui, même si elles ont été imprimées il y a quelques jours, car elles reflètent les données les plus récentes.

Il est concevable qu'entre aujourd'hui et le moment où elles seront déposées, d'autres petits éléments interviendront. Il s'agit du même tableau d'ensemble et de la même approche aux lignes directrices.

Le sénateur Phillips: J'ai été impressionné par le témoin venu d'Halifax ce matin. À l'heure actuelle, aucun problème ne se pose quand le fils veut rendre visite à son père parce qu'ils vivent à courte distance l'un de l'autre. Or, le parent gardien, la mère, va s'installer à Edmonton. Cela va entraîner des frais de voyage considérables qui, j'en suis sûr, n'ont pas été pris en compte au moment où l'on a convenu du montant à verser au titre du soutien alimentaire de l'enfant.

Tout à coup, cet individu doit déboursier au moins 500 \$ pour un billet à rabais pour le trajet Edmonton-Halifax et retour.

Comment va-t-on régler ce problème?

Mr. Thompson: There are three potential ways to deal with this problem, or a combination of ways.

The first question is whether she is able to move with the child. This is the parental mobility issue. There is a recent decision of the Supreme Court of Canada, *Goertz v. Gordon*, which questions whether it is in the best interests of the child for a parent to move a distance away from the other parent. It is conceivable that there could be a debate in court on whether that move is in the child's best interests.

If the move has been made, it sometimes happens that the parties renegotiate access so that there are fewer visits but for longer periods of time. In that way, the costs, which can be very considerable, are less.

As well, under the guidelines, the non-custodial parent could apply for a variation in the award based on undue hardship. In a case where one parent is having regular access and is incurring high costs to go to the child, or for the child to go to him, that would constitute undue hardship, depending on the overall impact on that person and his income.

Senator Phillips: An undue hardship application would cost at least \$8,000.

Mr. Thompson: There is no question that when circumstances change, and they can change under the present law if the parties cannot agree on what makes sense, you end up going back to court. That is the present law.

Under the present law, which has a best interest test, you would have the same debate and it would cost as much to have that application. I would not suggest that the costs of going back to court would not be a problem. We are hoping that a portion of the resources we are giving to the provinces will be used to develop mediation and other programs to determine if the parties can agree on an answer to avoid that cost.

If they cannot, it is an additional high cost for the parties to come back to court. That is, I would argue, whether you have guidelines or a best interest test. We are here dealing with the issue of access, and there are not, at the moment, guidelines with respect to that.

Senator Phillips: Could there not be something in the legislation whereunder the fees for the undue hardship could be taken into consideration in the guidelines? That would make both parents a little more agreeable to mediation.

Mr. Thompson: Are you saying, senator, that if someone had to bring an undue hardship application, someone else would pay the fees or would share the fees, or that the custodial parent would pay the fees?

Senator Phillips: Yes, they would share them.

Mr. Thompson: The general practice in family law, since each party has fees and must go back to court, has not been to try to split that down the middle. I used to be a family court judge, and I

M. Thompson: Il y a trois façons possibles de régler ce problème, ou encore une combinaison de façons.

La première question est de savoir si elle peut déménager avec l'enfant. C'est le problème dit de mobilité parentale. Un récent jugement de la Cour suprême du Canada, *Goertz c. Gordon*, portait sur la question de savoir s'il est dans l'intérêt de l'enfant qu'un parent aille s'installer loin de l'autre parent. Il est concevable que cela pourrait susciter un débat devant les tribunaux sur la question de savoir si le déménagement est dans l'intérêt de l'enfant.

Si le déménagement a déjà eu lieu, il peut arriver que les parties négocient les conditions d'accès à l'enfant de façon que les visites soient plus rares mais de plus longue durée. De cette façon, les frais, qui peuvent être considérables, sont réduits.

De plus, en vertu des lignes directrices, le parent non gardien pourrait faire une demande de modification de l'ordonnance alimentaire pour qu'il soit tenu compte des difficultés excessives. Lorsque l'un des parents bénéficie d'un droit d'accès régulier et assume des coûts considérables pour aller voir son enfant ou le faire venir chez lui, on pourrait invoquer des difficultés excessives, selon l'impact général sur la personne et son revenu.

Le sénateur Phillips: Une demande au titre des difficultés excessives coûterait au moins 8 000 \$.

M. Thompson: Il ne fait aucun doute que lorsqu'il y a un changement de situation, et aux termes de la loi actuelle la situation peut changer si les parties ne peuvent pas s'entendre sur ce qui est raisonnable, on se retrouve devant le tribunal. La loi actuelle est ainsi faite.

En vertu de la loi actuelle, qui se fonde sur les meilleurs intérêts de l'enfant, vous seriez confronté au même débat et cette demande vous coûterait aussi cher. Je ne dis pas que les frais à engager pour se retrouver devant un tribunal ne constitueraient pas un problème. Nous espérons qu'une partie des ressources que nous allouons aux provinces serviront à établir des services de médiation et d'autres programmes afin de déterminer si les parties peuvent trouver un compromis de façon à éviter cette dépense.

Si les parties n'y parviennent pas, elles doivent engager des frais élevés supplémentaires pour se retrouver devant les tribunaux. C'est ainsi, qu'il s'agisse de lignes directrices ou des meilleurs intérêts d'une partie. Nous abordons ici la question du droit d'accès et il n'existe pas, pour le moment, de lignes directrices à cet égard.

Le sénateur Phillips: Ne pourrait-on pas prévoir dans la loi quelque chose qui permette que les difficultés excessives puissent être prises en compte dans les lignes directrices? Ça rendrait les parents un peu plus favorables à la médiation.

M. Thompson: Dites-vous, sénateur, que si quelqu'un devait présenter une demande de modification d'ordonnance au titre des difficultés excessives, quelqu'un d'autre paierait les frais ou partagerait les frais, ou que le parent gardien paierait les frais?

Le sénateur Phillips: Oui, ils partageraient les frais.

M. Thompson: En général, dans le droit de la famille, comme chaque partie assume des frais et doit se présenter devant le tribunal, on ne penche pas pour la solution de couper la poire en

have done that. I have, in some situations, asked parties to share the costs. To make that an absolute rule would be difficult.

Certainly a judge could look at that, amongst all the other costs the person has had in trying to decide whether there is undue hardship. That would be reflected in the child support order. In essence, a judge would not want to do that since the cost of the fees would be coming out of the child support award.

Ms Murielle Brazeau, Senior Counsel and Acting Head, Child Support Team, Department of Justice: We were specific in giving directions on what would constitute undue hardship since saying you have undue hardship, for example, in extraordinary access costs would encourage participants to negotiate. By making the guidelines clear on what the judge would say if it comes in front of the court, the parties have more tools with which to negotiate and to come to an agreement before they go to court. That reduces the fees. We gave several examples to encourage parties to negotiate between themselves.

Senator Bosa: As an example, before the implementation of Bill C-41, \$1,000 is paid to the custodial parent per month. The custodial parent has that as his or her sole income, and it is taxed at 15 per cent. The custodial parent would be left with \$850.

Now that the tax is integrated, under an analogous situation, how much would the custodial parent receive?

Ms Giliberti: I wish I could give a simple example of how that would work, but, in short, I cannot. We determine the capacity of each individual to pay using their gross income and incorporating all their federal-provincial taxes.

For example, we could consider two families: a custodial parent who makes \$50,000 and a non-custodial parent who makes \$50,000. When we look at what money they have available for child support, we look at all the tax implications on those two individuals.

Senator Bosa: I would prefer to forget that type of example. I would prefer to look at an example where the custodial parent has no income other than the allowance the non-custodial parent remits.

Ms Giliberti: Where she has zero income, she would get whatever the income is from the child tax benefit and the new national benefit.

Senator Jessiman: That would be included in her income.

Ms Giliberti: If that is all the income she has, she will be on social assistance. She will not rely solely on those benefits.

You are asking me whether, when we calculate the child support amount, we subtract from those expenditures what she is receiving in social benefits. That is not how the calculation is

deux. J'ai déjà été juge de tribunal de la famille et je l'ai fait. Dans certains cas, j'ai demandé aux parties de partager les frais. En faire une règle absolue serait difficile.

Chose sûre, un juge pourrait faire figurer cela dans l'ensemble des dépenses engagées par la personne en question, au moment de déterminer s'il y a des difficultés excessives. On en tiendrait compte dans l'ordonnance alimentaire. En principe, un juge ne serait pas porté à le faire parce que ces frais seraient déduits du montant à verser au titre du soutien alimentaire de l'enfant.

Mme Murielle Brazeau, avocate-conseil et chef intérimaire, équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, ministère de la Justice: Au moment de donner des directives, nous avons bien expliqué ce qui pourrait constituer des difficultés excessives, étant donné que dire qu'il s'agit de difficultés excessives dans le cas, par exemple, de frais extraordinaires relatifs à l'accès, encouragerait les parties à négocier. Sous la forme de lignes directrices claires sur ce que le juge dirait si le cas se présentait devant le tribunal, les parties disposent d'outils supplémentaires leur permettant de négocier et d'aboutir à un accord avant de comparaître devant le tribunal. Cela a pour effet de réduire les frais. Nous avons donné des exemples afin d'encourager les parties à négocier ensemble.

Le sénateur Bosa: À titre d'exemple, avant la mise en œuvre du projet de loi C-41, un parent gardien reçoit un montant de 1 000 \$ tous les mois. Pour le parent gardien, c'est l'unique revenu, lequel est imposé à 15 p. 100. Il resterait donc 850 \$ au parent gardien.

Maintenant que l'impôt est intégré, dans un cas analogue, combien recevrait le parent gardien?

Mme Giliberti: J'aimerais pouvoir donner un exemple simple de la façon dont ça fonctionnerait, mais, enfin, je ne peux pas. Nous déterminons la capacité de chacun de payer à partir de leur revenu brut auquel nous intégrons tous les impôts fédéraux-provinciaux applicables.

Nous pourrions, par exemple, examiner le cas de deux familles: un parent gardien qui touche 50 000 \$ et un parent non gardien qui gagne 50 000 \$. Quand nous examinons le montant disponible pour le paiement de la pension alimentaire pour enfants, nous tenons compte de toutes les répercussions fiscales sur les deux parties.

Le sénateur Bosa: J'aimerais mieux oublier ce genre d'exemple. Je préférerais qu'on prenne un exemple où le parent qui a la garde a pour tout revenu la pension alimentaire que verse le parent non gardien.

Mme Giliberti: Si elle n'a aucun revenu, elle toucherait la prestation fiscale pour enfants et la nouvelle prestation nationale.

Le sénateur Jessiman: Ça pourrait être inclus dans son revenu.

Mme Giliberti: Si son revenu se résume à cela, elle se retrouvera à l'aide sociale. Elle ne pourra pas joindre les deux bouts avec ces seules prestations.

Vous me demandez si, quand nous calculons le montant de la pension alimentaire pour enfants, nous déduisons de ces dépenses les prestations sociales que touche le parent gardien. Ce n'est pas

done. The calculation looks at the non-custodial parent's capacity to pay child support. We look at that individual's net disposable income.

Senator Phillips: Providing she has no income.

Ms Giliberti: We look at the total family income to determine the capacity to pay of those individuals. We look at the expenditure data to determine those amounts.

Senator Jessiman: I received a few minutes ago a document entitled "SE96," and it is stamped at the top with the date January 22, 1997. I have another one dated June, 1996. Are there any in between?

Ms Brazeau: Yes. We have new ones every day. This comes from our computer at work. People are working on those guidelines and making comments and changes.

Senator Jessiman: We were given the ones dated June of 1996 a few weeks ago. Were they the latest you had at that time?

Ms Giliberti: Yes, those were the latest we had. We have just been to the drafters over the last month.

Senator Jessiman: This one has some blacked-in parts. I understand that when you put something blacked in, it is a change from the prior version. I am trying to check my June, 1996 draft, and there are many changes from there that are not blacked in. How are we supposed to know? We are here to pass this bill or amend it or not pass it, and you have not given us the documents to help us do that.

I have assumed that what I have here are the June, 1996 guidelines as amended, and the amendments would show in the black lines. That is how it is usually done. The black lines indicate that there is an amendment. I would have assumed it was an amendment from the June, 1996 version. Now you are telling me there are others in between.

Before I can consider this, I must have those versions. We are trying to go clause by clause here. This is ridiculous.

The Chair: These are guidelines.

Senator Jessiman: Notwithstanding they are guidelines, they will be part of the bill. I do not think the bill should be dealt with today. This is ridiculous. Now we do not know what the guidelines are.

Mr. Thompson: This is not the bill; these are regulations under the bill. We have been trying to make people aware of the proposed regulations that will be introduced when and if the bill passes. They are not being passed today. They are not being passed tomorrow. We have been meeting on an ongoing basis — and in my view that is the whole point of the consultation process — with provinces, with lawyers' groups, with everyone who has an interest in this, and obtaining their feedback. When they have had an idea that makes sense, we have made adjustments. We are not asking that these guidelines be adopted today.

ainsi que le calcul est effectué. Le calcul s'appuie sur la capacité du parent non gardien de contribuer au soutien alimentaire des enfants. Nous prenons en compte le revenu disponible net de cet individu.

Le sénateur Phillips: Pourvu qu'elle n'ait aucun revenu.

Mme Giliberti: Nous prenons en compte le revenu familial total pour déterminer la capacité de ces deux personnes de payer. Nous examinons les données concernant les dépenses pour déterminer ces montants.

Le sénateur Jessiman: J'ai reçu il y a quelques minutes un document intitulé «SE96» et il est daté du 22 janvier 1997. J'en ai un autre daté de juin 1996. Y en a-t-il eu d'autres dans l'intervalle?

Mme Brazeau: Oui. Nous en avons de nouveaux tous les jours. Ça provient de l'ordinateur de notre service. Des gens travaillent à ces lignes directrices, les commentent, les modifient.

Le sénateur Jessiman: On nous a remis celles de juin 1996 il y a quelques semaines. Étaient-ce les plus récentes que vous aviez à l'époque?

Mme Giliberti: Oui, c'étaient les plus récentes dont nous disposions. Nous sommes justement allés voir les rédacteurs au cours du mois écoulé.

Le sénateur Jessiman: Cette version-ci comporte des parties surlignées. Je crois savoir que quand vous mettez quelque chose en noir, ça correspond à un changement par rapport à la version précédente. Je vérifie mon ébauche de juin 1996 et j'y trouve bien des changements qui ne sont pas soulignés en noir. Comment sommes-nous censés savoir? Nous sommes ici pour adopter ce projet de loi, le modifier, ou le rejeter, et vous ne nous avez pas donné les documents qu'il nous faut pour ce faire.

Je suppose que ce que j'ai ici, ce sont les lignes directrices de juin 1996, modifiées, les modifications étant marquées en noir. C'est ainsi que ça se passe habituellement. Les lignes noires indiquent qu'il y a modification. J'aurais pensé que c'était une modification par rapport à la version de juin 1996. À présent, vous me dites qu'il y a eu d'autres dans l'intervalle.

Avant de pouvoir continuer, il me faut ces versions. Nous essayons ici de procéder article par article. C'est ridicule.

La présidente: Ce sont des lignes directrices.

Le sénateur Jessiman: Même si ce sont des lignes directrices, il n'empêche qu'elles font partie intégrante du projet de loi. Je ne crois pas que l'on doive aborder le projet de loi aujourd'hui. C'est ridicule. Voilà que nous ignorons quelles sont les véritables lignes directrices.

M. Thompson: Ce n'est pas le projet de loi; ce sont les règlements découlant du projet de loi. Nous avons voulu montrer aux gens les règlements proposés qui seront introduits quand et si le projet de loi est adopté. Nous ne les adopterons pas aujourd'hui ou demain. Nous rencontrons régulièrement — et, à mon avis, c'est l'aspect essentiel du processus de consultation — les provinces, des groupes d'avocats, toutes les personnes intéressées, et nous obtenons leurs réactions. Quand ils ont une bonne idée, nous modifions le texte en conséquence. Nous n'exigeons pas que ces lignes directrices soient adoptées aujourd'hui.

Senator Jessiman: I do not disagree with any of that, but I will not consider these guidelines until I have read them. I have read the earlier draft, and I am now starting to peruse this. One of the clauses is very important to me, and I have talked about it with almost every witness. It is the issue of shared custody. It was in clause 7. It is now in clause 9. We have obviously added two clauses.

I have looked through this quickly, and I assume that "spouse" instead of "parent" is one thing you have changed. Medical and dental insurance is something you have added. I cannot be expected to review all this within minutes. I am ready to ask some questions about this now, but I am telling the chair that I am not prepared to go ahead to clause-by-clause study of this bill until I know what you think the guidelines will be. If this is the last version, I want some time to read it. I want some comparison made between what I have studied to date and what I have here.

Mr. Thompson: The intent was to be helpful to the committee — to try to show you the guidelines we are working on as we receive feedback from all those who give us feedback. The experience with guidelines in other jurisdictions is that as you use them and receive feedback, you make changes. The point was to assist you by showing you the work which has been done since last June. These are the guidelines and the regulations that will come forward after this bill is passed, not before. The intent was to show you the thinking as of today, or as of January, rather than what we tabled last June. The intent was to be helpful, not the opposite.

I suppose every few weeks we could have brought you the new ideas with respect to the guidelines. We were attempting to make available to the committee the guideline development up to this point. I am sorry if we are creating confusion. Our intent was to make life easier rather than the opposite.

Senator Jessiman: It is certainly causing me a problem, and I will not solve it in an hour or two. Let me deal with it as I think it is being amended.

Senator Cools: They have never been tabled. Everyone, including the deputy minister, makes the statement as though they are before Parliament, but they have never been tabled.

Senator Jessiman: There is no intention to table them, and that is the difficulty.

Mr. Thompson: The intent is to take them through the normal regulatory process once the bill is passed. That is what normally happens. We have been trying to allow people to have a look at the guidelines that we hope to put in place after the bill is passed. That is the intent. Normally a bill is passed without having the guidelines or the regulations available at all. Normally that is done after the bill passes.

Le sénateur Jessiman: Je ne suis pas en désaccord avec ce que vous dites, mais je ne poursuivrai pas l'étude de ces lignes directrices tant que je ne les aurai pas lues. J'ai lu l'ébauche antérieure et je m'appête à lire attentivement ceci. Une des dispositions revêt une très grande importance pour moi et j'en ai parlé avec presque tous les témoins. Il s'agit de la garde partagée. C'était à l'article 7. C'est maintenant à l'article 9. On a de toute évidence ajouté deux articles.

J'ai parcouru ceci rapidement et je suppose que «époux» au lieu de «parent» correspond à un de vos changements. Vous avez ajouté l'assurance médicale et dentaire. On ne peut s'attendre à ce que j'examine tout ça en l'espace de quelques minutes. Je suis prêt à poser quelques questions là-dessus pour le moment, mais je dis à la présidence que je ne suis pas prêt à procéder à une étude article par article de ce projet de loi tant que je ne saurai pas quelles sont, selon vous, les lignes directrices. S'il s'agit de la dernière version, je veux avoir le temps de la lire. Je veux comparer ce que j'ai étudié jusqu'ici avec ce que j'ai ici.

M. Thompson: Nous voulions rendre service au comité — essayer de vous montrer les lignes directrices auxquelles nous travaillons pendant que nous recevons les réactions des personnes intéressées. Dans les autres administrations, on modifie les lignes directrices au fur et à mesure que l'on obtient de la rétroaction à la suite de leur application. Il s'agissait de vous aider en vous montrant le travail qui a été accompli depuis juin dernier. Ce sont les lignes directrices et les règlements qui seront introduits une fois que ce projet de loi aura été adopté, et non pas avant. Nous voulions vous montrer l'état de la question aujourd'hui, ou plus précisément en janvier, par rapport à ce que nous avons déposé en juin dernier. Nous voulions nous montrer utiles, rien de plus.

Je suppose que d'ici quelques semaines, nous pourrions vous communiquer les dernières modifications apportées aux lignes directrices. Nous avons essayé de montrer au comité l'évolution des lignes directrices. Je suis désolé si ça suscite de la confusion. Nous voulions faciliter les choses, non les compliquer.

Le sénateur Jessiman: Chose sûre, ça me pose un problème et ce n'est pas en une heure ou deux que je vais le résoudre. Permettez-moi de traiter de la question selon les modifications que je crois qu'on a apportées.

Le sénateur Cools: Elles n'ont jamais été déposées. Tout le monde, y compris le sous-ministre, en parle comme si le Parlement en avait été saisi, mais elles n'ont jamais été déposées.

Le sénateur Jessiman: On n'a pas l'intention de les déposer, et c'est là le problème.

M. Thompson: On se propose de les soumettre au processus réglementaire normal une fois que le projet de loi aura été adopté. C'est l'usage. Nous avons voulu donner aux gens l'occasion de jeter un coup d'oeil sur les lignes directrices qui, espérons-le, seront mises en oeuvre une fois que le projet de loi aura été adopté. Telle était notre intention. Habituellement, un projet de loi est adopté sans que l'on ait les lignes directrices ou le règlement d'application. Ils sont généralement disponibles après l'adoption du projet de loi.

Senator Jessiman: Although you are calling them guidelines or regulations, they will affect individuals. I think any guidelines should go through Parliament. They should be passed in the House of Commons.

Mr. Thompson: They will be, through the normal regulatory process. They will not be brought forward as a bill.

Senator Jessiman: Do we get them before they are passed? Do we have an opportunity to change them?

Senator Pearson: If I may give an example of how this works, the Legal and Constitutional Committee, on which I sit, is to consider firearms regulations tomorrow. We passed that bill more than a year ago. I did not believe, when we passed the bill, that we passed the regulations at the same time.

Senator Cools: The regulations under that bill had a different objective, totally different from the objective under Bill C-41.

The Chair: Today, we have Bill C-41 in front of us. This is the bill that we are studying, which we expect to complete today. Senator Jessiman, the regulations are not before this committee. The bill is before the committee.

Senator Jessiman: Until we have a caucus meeting, I am not prepared to vote that we proceed to clause-by-clause study. Before that, I want to know what is in these proposed guidelines and how we will deal with them. I am prepared to question you about this particular clause. It is very important, as far as I am concerned.

The Chair: You continue your questioning, and then we can go on.

Senator Jessiman: Sir, I would like you to look at the clause dealing with shared custody. It is on page 6 of the new document, clause 9. The version which I have been reading up to this point, and the one on which we have been questioning witnesses, states:

Where both spouses share physical custody of a child in a substantially equal way, the amount of the child support order shall be determined by taking into account

(c) the amounts set out in the applicable tables for each of the spouses;

(d) the increased costs of shared custody arrangements; and

(e) the conditions, means, needs and other circumstances of each spouse and of any child of the marriage for whom support is sought.

The words to which I took exception at the time we discussed this with various witnesses were "in a substantially equal way." I asked what that meant, and the answer I received from the witness at that time was that it meant 50 per cent. They would need 50 per cent custody before any consideration will be given to the

Le sénateur Jessiman: Bien que vous les désigniez sous le nom de «lignes directrices» ou «règlements», ces mesures toucheront des individus. J'estime que toutes les lignes directrices devraient être soumises à l'étude du Parlement. Elles devraient être adoptées à la Chambre des communes.

M. Thompson: Elles le seront, dans le cadre du processus réglementaire normal. Elles ne seront pas proposées comme s'il s'agissait d'un projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Les aurons-nous avant qu'elles ne soient adoptées? Aurons-nous la possibilité de les modifier?

Le sénateur Pearson: Puis-je me permettre de donner un exemple de la façon dont ça se passe? Le comité des affaires juridiques et constitutionnelles au sein duquel je siège doit étudier le règlement sur les armes à feu demain. Nous avons adopté ce projet de loi il y a plus d'un an. Je ne croyais pas, quand nous avons adopté le projet de loi, que nous adoptions du même coup le règlement.

Le sénateur Cools: Le règlement découlant de ce projet de loi poursuivait un objectif distinct, tout à fait différent de l'objectif du projet de loi C-41.

La présidente: Aujourd'hui, nous sommes saisis du projet de loi C-41. C'est le projet de loi que nous étudions, dont nous sommes censés terminer l'étude aujourd'hui. Sénateur Jessiman, les règlements ne sont pas soumis à l'étude de ce comité. C'est le projet de loi qui est soumis à l'étude du comité.

Le sénateur Jessiman: Tant qu'une réunion du caucus n'aura pas lieu, je ne suis pas prêt à voter pour que nous procédions à une étude article par article. Auparavant, je veux savoir ce qu'il y a dans ces lignes directrices proposées et comment nous allons les aborder. Je suis prêt à vous poser des questions sur cet article. Il revêt une très grande importance, du moins en ce qui me concerne.

La présidente: Continuez à poser vos questions pour que nous puissions poursuivre.

Le sénateur Jessiman: Monsieur, j'aimerais que vous examiniez l'article relatif à la garde partagée. Il s'agit de l'article 9 à la page 6 du nouveau document. La version que j'ai lue jusqu'ici et sur laquelle nous avons posé des questions aux témoins indique ce qui suit:

Si les époux se partagent la garde physique d'un enfant en proportion sensiblement égale, le montant de l'ordonnance alimentaire est déterminé en tenant compte

c) des montants figurant dans les tables applicables à l'égard de chaque époux;

c) des coûts plus élevés associés à la garde partagée;

e) des ressources, des besoins ou, d'une façon générale, de la situation de l'un ou l'autre époux ou de l'enfant.

Nous avons discuté de cet article avec divers témoins et je leur ai dit que je n'aimais pas l'expression «en proportion sensiblement égale». Je leur ai demandé ce que cela voulait dire et un témoin m'a répondu à ce moment-là que cela voulait dire 50 p. 100. Il faudrait que la garde corresponde à 50 p. 100 du

non-custodial parent for whatever amount of time he might have custody of the child. If he kept the child 49 days out of every 100 and the custodial parent had 51, the information I received was that this section would not apply.

We heard witnesses, including lawyers and judges and others, who said no, that a substantially equal way would not necessarily mean 50 per cent. If it was 60/40, there is a chance, under some circumstances, that the court could come to the conclusion that it was substantially equal.

I was speaking with the department about this particular section and custody of the children, and I received a letter from them. I do not think I asked them this, but they gave it to me notwithstanding. In the second last paragraph of page 2 of a letter written to my secretary on December 5, 1996, it states:

In its January 1995 Report and Recommendations on Child Support, the Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee had recommended that

where custody arrangements provide that each parent has physical custody of or access to the child for at least 40 percent of the time, the court should have the discretion to depart from the formula amount while considering the increased costs of such arrangements and the actual distribution of expenses between the parents.

That is what a committee of the provinces and the federal government thought should be the case.

We have also been told by Professor Finnie that, if someone would engage him or someone like him, they could provide guidelines similar to the guidelines that we have for child support payments so that if you had the child 30 per cent of the time, you went down to 30 per cent. Under 30 per cent, there may not be any consideration.

I was hoping that, if there would be some change from the substantially equal, we would be giving the court some discretion.

Now you have changed this to a new section which I received a few minutes ago. You have a section which indicates that where both spouses equally share overnight physical custody of a child, and I will ask you to tell me that means, the amount of the child support order is the difference between the amount that each spouse would otherwise pay for the number of children in the shared custody arrangement if a child support order were sought against each of the spouses. It then goes on to finally give the court some discretion, and hopefully you will explain this to me. It indicates that where the court considers the approach set out in subsection 1 to be inappropriate, it may increase the amount of the child support order — not increase or decrease, just increase — having regard to the ability of the spouses to assume the cost of shared custody arrangements.

Would you please explain that to me?

temps avant que l'on puisse rajuster le montant de la pension alimentaire. Si un parent garde l'enfant 49 jours sur 100 et que le parent qui a obtenu la garde de l'enfant le garde 51 jours, l'article ne s'applique pas, d'après ce qu'on m'a dit.

Nous avons entendu des témoins, y compris des avocats, des juges et d'autres, dire que non, que l'expression «en proportion sensiblement égale» ne voulait pas nécessairement dire 50 p. 100. Si le ratio était de 60/40, il serait possible, dans certains cas, que le tribunal arrive à la conclusion que la garde est partagée en proportion sensiblement égale.

Le ministère auquel j'ai parlé au sujet de cet article particulier de la garde des enfants m'a répondu par courrier. Je ne pense pas l'avoir demandé, mais c'est ce qui s'est produit. À l'avant-dernier paragraphe de la page 2 d'une lettre envoyée à ma secrétaire le 5 décembre 1996, on peut lire:

Dans son Rapport et ses recommandations de janvier 1995 sur les pensions alimentaires pour enfants, le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille recommande que

lorsque les arrangements de garde prévoient que chaque parent aura la garde physique des enfants ou des droits de visite pour au moins 40 p. 100 du temps, les tribunaux devront pouvoir écarter l'application de la formule tout en considérant les coûts additionnels liés à ce genre d'arrangements ainsi que la répartition réelle des dépenses entre les parents.

C'est l'interprétation d'un comité des provinces et du gouvernement fédéral.

M. Finnie nous a également dit que lui-même ou toute autre personne comme lui pourrait nous fournir des lignes directrices semblables à celles que nous avons pour le versement des pensions alimentaires pour enfants de manière que la part des coûts du parent qui a l'enfant 30 p. 100 du temps tombe à 30 p. 100. En-dessous de 30 p. 100, il n'en serait pas tenu compte.

J'espérais que si l'on changeait l'expression «en proportion sensiblement égale», on donnerait au tribunal un certain pouvoir discrétionnaire.

Vous avez maintenant rédigé un nouvel article que je viens de recevoir il y a quelques instants. Dans cet article, lorsque les deux époux se partagent la garde physique de nuit d'un enfant en proportion égale, et j'aimerais vous demander ce que cela veut dire, le montant de l'ordonnance alimentaire est égal à la différence entre les montants que les époux auraient à payer si chacun d'eux faisait une demande d'ordonnance alimentaire. Enfin, cet article donne au tribunal un certain pouvoir discrétionnaire et j'espère que vous pourrez me donner des explications à ce sujet. Il stipule que s'il est d'avis que cette approche n'est pas indiquée, le tribunal peut augmenter le montant déterminé en application du paragraphe 1 — non augmenter ou diminuer, seulement augmenter — en tenant compte de la capacité des époux d'assumer les coûts associés à la garde partagée.

Pourriez-vous me donner des explications à ce sujet?

Ms Brazeau: I will start at the beginning. When the family law committee made their report in 1995, there was a recommendation on the 40/60 split. We felt strongly at that time that we should have a certain threshold, and after that threshold there should be compensation. We released the report publicly in 1995, and then we started wide public consultations. We heard from most legal organizations and lawyers from whom we received correspondence on a daily basis and the judges with whom we met and consulted that taking away that 40 per cent threshold would increase litigation.

Senator Jessiman: That is not what we are hearing.

Ms Brazeau: The CBA indicated that yesterday. If I may complete my answer: Not only would it increase litigation, but it would also increase conflict between the parents. The parents would be fighting — do you not want me to continue?

Senator Jessiman: Can I not shake my head, for goodness sake?

Mr. Thompson: Senator, if I could speak to this: It is possible to develop a scheme whereby you have a sliding scale depending upon the amount of access. The model you spoke of and with which we started several years ago allowed for one of these variations. The simple fact is, and I feel strongly about this, that it does not work. There is research in the United States which shows these sliding scales produce difficulty and chaos. Someone comes a bit more often, someone has access but does not show up, various things happen with respect to how access is carried out, and then they are back in the courts trying to figure out how the sliding scale applies. You end up with a situation which is enormously complicated and produces tremendous debate between the parties. It also tends to produce litigation about access which is really about amount of support because the two are linked together.

We decided to deal with the true shared parenting situation and allow the undue hardship rule to deal with unique situations; otherwise, we would create situations where parties are spending time debating based on whether someone actually exercised their access or did not exercise their access, had an extra expense at the time of access, worked out a little informal access on the side, or, on the other side, the custodial parent would say, "I should get more now because you are not showing up as often." That does not work and defeats the whole point of the guidelines.

There is experience in the United States which was not alluded to this morning but which suggests that kind of problem arising. We felt for that reason we should not get into a sliding scale or different levels. We would be happy to continue talking to Professor Finnie or others about ways to avoid this problem; however, at this point, we feel it is not workable and would make things worse rather than better.

Mme Brazeau: Commençons par le commencement. Le rapport de 1995 du Comité sur le droit de la famille renfermait une recommandation sur le ratio 40/60. Nous avons pensé à cette époque qu'il fallait prévoir un certain seuil et une certaine allocation compensatoire au-delà de ce seuil. Nous avons publié le rapport en 1995 et avons entamé de vastes consultations publiques. La plupart des organismes judiciaires et des avocats qui nous ont écrit quotidiennement, ainsi que les juges que nous avons rencontrés et consultés, nous ont dit que la suppression du seuil de 40 p. 100 multiplierait le nombre des litiges.

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas ce que nous avons entendu.

Mme Brazeau: C'est ce que l'ABC a indiqué hier. Si vous permettez, je vais compléter ma réponse: non seulement cela augmenterait-il le nombre des litiges, mais aussi les conflits entre les parents. Les parents se disputeraient — voulez-vous que je cesse de parler?

Le sénateur Jessiman: N'ai-je pas le droit de hocher la tête, grands dieux?

M. Thompson: Monsieur le sénateur, permettez-moi d'intervenir: il est possible d'établir un système prévoyant une échelle mobile selon l'importance des droits de visite. Le modèle dont vous parlez et que nous avons adopté il y a plusieurs années permettait une de ces variantes. Le fait est, et j'en suis fortement convaincu, que cela ne marche pas. D'après les recherches effectuées aux États-Unis, ces échelles mobiles créent d'énormes difficultés. Un parent vient un peu plus souvent, un parent a le droit de visite, mais ne vient pas, diverses choses se produisent en ce qui concerne les droits de visite, ensuite on se retrouve devant les tribunaux pour essayer de savoir comment s'applique l'échelle mobile. On finit par se retrouver dans une situation qui est extrêmement compliquée et qui suscite des débats interminables entre les parties. Cela tend également à multiplier le nombre des litiges en matière de droits de visite, c'est-à-dire à propos du montant de la pension alimentaire en réalité, les deux étant liés.

Nous avons décidé de régler la question du véritable partage du rôle parental et de n'avoir recours à la règle relative aux difficultés excessives que dans des situations exceptionnelles, faute de quoi, nous aurions créé des situations où les parties passent leur temps à discuter pour savoir si un parent a effectivement exercé son droit de visite ou non, a supporté une dépense supplémentaire au moment de la visite, s'est arrangé pour avoir un droit de visite informel en plus; par ailleurs, le parent qui a obtenu la garde pourrait dire: «Je devrais recevoir davantage maintenant, parce que l'autre parent ne vient pas aussi souvent.» Cela ne marche pas et va à l'encontre des lignes directrices.

D'après l'expérience américaine dont il n'a pas été fait mention ce matin, c'est le genre de problème qui se pose. C'est pour cela que nous avons cru bon de ne pas adopter ce système d'échelle mobile ou de niveaux différents. Nous serions heureux de pouvoir nous entretenir avec M. Finnie ou avec d'autres sur les moyens d'éviter pareil problème; toutefois, pour l'instant, nous croyons que ce n'est pas réalisable et que cela compliquerait la situation au lieu de l'améliorer.

Senator Jessiman: We heard exactly the opposite from most of the people who attended before us.

Ms Brazeau: Professor Finnie indicated this morning that when he was considering this specific provision on shared custody, if we treated shared custody as we did split custody, that would be fine. That is exactly what we have done. We have adjusted for the fact that it is a different situation.

Senator Jessiman: I should like the opportunity to talk to Professor Finnie about this. I should like to study it more myself. I think I understand what clause 7 says, and I have read it now. This clause is stricter, as I read it. It says "equally shared," whereas the other one is "substantially equal." We were told that "substantially equal" might be as low as 60/40 under some circumstances. When you say "equally shared overnight physical custody," there must be more discussion about that particular section.

Mr. Thompson: If I could return to this broad issue about the guidelines, I want to be clear that on three separate occasions we have put guidelines out and indicated that they are draft guidelines and asked for feedback. We did it last June for the third time. We made it clear that we would be getting feedback and adjusting those guidelines, and we continue to do that.

We made those guidelines available today in response to a request this morning to see the latest guidelines. That is why we produced them, not because we are asking you to approve them today, but to give you assurance that we are listening to issues as they are raised and are dealing with such things as the notch effect. We are trying to make these guidelines respond to issues raised by you and others. It would be a major problem if we treated these guidelines as a proposal which needed to go through the full legislative process in order to be approved. That was not the intent. We are trying to give assurance that we are doing the things you asked us to do, sir.

Senator Jessiman: Do you not want the guidelines as well as the bill to be in effect by May 1?

Mr. Thompson: By all means we do. That is the whole point of this legislation.

Senator Jessiman: I would like to think that this Senate committee or the Senate will have some input into the guidelines.

Mr. Thompson: There is a process for the formalizing of guidelines, and we will follow that process.

Senator Cools: Does this department really want this bill today? I do not think so.

Senator Bosa: Mr. Thompson, Senator Jessiman has become very familiar with the guidelines which have been presented today. Does that mean that these will not be changed in two or three weeks from now, or four weeks now? Will you not make any improvements?

Le sénateur Jessiman: La plupart des témoins que nous avons entendus nous ont dit tout le contraire.

Mme Brazeau: M. Finnie a indiqué ce matin qu'après avoir examiné cette disposition particulière sur la garde partagée, il en est arrivé à la conclusion que si nous traitons la garde partagée de la même façon que la garde exclusive, il n'y aurait pas de problème. C'est exactement ce que nous avons fait. Nous avons fait des rajustements étant donné que la situation a changé.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais pouvoir parler à M. Finnie à ce sujet. J'aimerais examiner davantage cet article. Je crois comprendre le sens de l'article 7. Il est plus restrictif, d'après mon interprétation. Il indique «en proportion égale», tandis que l'autre indique «en proportion sensiblement égale». On nous a dit que «en proportion sensiblement égale» pouvait équivaloir à 60/40 dans certains cas. Vous parlez de: «garde physique de nuit d'un enfant en proportion égale»; je pense qu'il faut discuter davantage de cet article en particulier.

M. Thompson: Pour revenir à la question des lignes directrices, je veux être clair: nous avons rédigé des lignes directrices à trois reprises, tout en indiquant qu'il s'agissait d'ébauches; nous avons demandé aux intéressés de nous dire ce qu'ils en pensaient. Nous l'avons fait en juin dernier pour la troisième fois. Nous avons dit clairement qu'après avoir pris connaissance des observations des intéressés, nous modifierions ces lignes directrices en conséquence; nous continuons à le faire.

Si nous avons apporté ces lignes directrices aujourd'hui, c'est parce qu'on nous a demandé d'apporter les plus récentes ce matin. C'est la raison pour laquelle nous les avons produites, non pas parce que nous vous demandons des les approuver aujourd'hui, mais simplement pour vous assurer que nous prêtons attention aux points soulevés et que nous réglons certains problèmes comme celui des échelles mobiles. Nous voulons faire en sorte que ces lignes directrices répondent aux points que vous-même ou d'autres ont soulevés. Si ces lignes directrices étaient considérées comme une proposition à approuver en passant par tout le processus législatif, cela poserait un gros problème. Ce n'est pas l'intention recherchée. Nous essayons de vous convaincre que nous faisons ce que vous nous avez demandé de faire, monsieur.

Le sénateur Jessiman: Ne voulez-vous pas que les lignes directrices et le projet de loi entrent en vigueur d'ici le 1^{er} mai?

M. Thompson: Évidemment. C'est l'objet de cette mesure législative.

Le sénateur Jessiman: J'ose croire que ce comité sénatorial ou le Sénat aura son mot à dire au sujet des lignes directrices.

M. Thompson: Nous allons suivre le processus de formalisation des lignes directrices.

Le sénateur Cools: Est-ce que le ministère veut véritablement ce projet de loi aujourd'hui? Je ne le crois pas.

Le sénateur Bosa: Monsieur Thompson, le sénateur Jessiman connaît très bien les lignes directrices que vous avez présentées aujourd'hui. Cela veut-il dire qu'elles ne changeront pas d'ici deux, trois ou quatre semaines? N'allez-vous pas apporter des améliorations?

Senator Bosa: You say that you make improvements as you go along and as you get feedback from the people involved in these situations. You say that in your opinion the guidelines are improved. Is this the final version? Will there be no other improvements in this one?

Mr. Thompson: No, sir. I need to be very clear. There is a meeting of the federal-provincial-territorial committee that is going on today. We have created an advisory committee, and we will continue to talk with them. We are reading the transcripts of all these hearings. In other words, we are continuing to revise the guidelines. As we get to the point when they need to be finalized for the bill so that we can implement the legislation, ideally on May 1, we will have a fixed package. Even after that, it is our goal to read the case law and to learn and to change.

Senator Bosa: That is precisely my point.

Senator Jessiman, even if he became familiar with these guidelines, there will be amendments to them. It is a never-ending process if this committee has to deal with the guidelines.

Mr. Thompson: I want to be clear that you cannot introduce guidelines — and this has been true in every jurisdiction — unless you are willing to do so on the basis of ongoing review and adjustment as circumstances change. That we must do. If we ever said that this is the end of it and these are the final guidelines, we would create real problems in family law because that is what family law is — adapting to circumstances.

Senator Cools: I appreciate that the deputy minister is talking about ongoing flexibility and his capability to respond. However, this is the initial spot; this is the beginning. In other words, we are here at the beginning of the process.

I am having enormous difficulty following the deputy because basically he is telling us that we have no obligation to examine these guidelines. The enabling part of the bill, page 13, brings the guidelines into existence. He is saying that he has an obligation to show it to everyone in the country.

Clause 11 of the bill amends section 26.1(1) of the Divorce Act and its eight subclauses outlining exactly what the guidelines are supposed to do. I understand the deputy minister to tell us that we, as a committee and a legislative arm of Parliament, really do not have much of a duty to review these guidelines before they go into effect. I think you must be mistaken. That is not the impression you were trying to create at all today. Certainly you are not trying to convince me or persuade me when you say you are allowing us to see them.

Mr. Thompson: Senator, to be clear, we are here to answer any questions you have on the guidelines. I thought I was being respectful and supportive of the work of this committee by bringing you today the most up-to-date version of the guidelines that exist. That was our intent. We did not want to prevent you from seeing them; we wanted to give you the opportunity to see these guidelines. It is not our desire to prevent you from seeing these guidelines; it is the exact opposite.

Vous dites que vous apportez des améliorations au fur et à mesure que vous recevez les observations des personnes intéressées. Vous dites qu'à votre avis, les lignes directrices sont améliorées. S'agit-il de la version finale? Ne pensez-vous pas apporter d'autres améliorations?

M. Thompson: Non, monsieur. Je vais être très clair. Le comité fédéral-provincial-territorial se réunit aujourd'hui. Nous avons créé un comité consultatif et nous poursuivons le dialogue avec lui. Nous lisons les procès-verbaux de toutes ces audiences. En d'autres termes, nous continuons à réviser les lignes directrices. Lorsque nous arriverons au point où il faudra les finaliser pour le projet de loi de manière que nous puissions mettre en oeuvre la loi, idéalement le 1^{er} mai, nous proposerons une série de mesures. Même après cela, nous avons l'intention de tenir compte de la jurisprudence et d'apporter les changements qui s'imposent.

Le sénateur Bosa: C'est précisément ce que je veux dire.

Le sénateur Jessiman connaît très bien ces lignes directrices, mais elles seront modifiées. Si notre comité doit se pencher sur les lignes directrices, cela n'en finira plus.

M. Thompson: Permettez-moi de vous dire clairement que l'on ne peut pas présenter de lignes directrices — et cela s'applique dans toutes les compétences — à moins d'être prêt à accepter un examen constant et des changements en fonction de l'évolution de la situation. C'est ce qu'il faut faire. Si nous disions que tout est terminé et qu'il s'agit des lignes directrices définitives, nous créerions de véritables problèmes en droit de la famille, car le droit de la famille, par définition, s'adapte aux circonstances.

Le sénateur Cools: Je suis heureuse que le sous-ministre parle de souplesse constante et de sa capacité à réagir. Toutefois, nous sommes tout au début du processus.

J'ai énormément de difficulté à suivre le sous-ministre, car il nous dit en fait que nous ne sommes pas tenus d'examiner ces lignes directrices. La partie habilitante du projet de loi, à la page 13, crée ces lignes directrices. Le sous-ministre prétend devoir les porter à la connaissance de tous les Canadiens.

L'article 11 du projet de loi modifie l'alinéa 26.1(1) de la Loi sur le divorce et ses huit alinéas définissant exactement la portée des lignes directrices. Si je comprends bien, le sous-ministre nous dit que, en tant que comité et secteur législatif du Parlement, nous ne sommes pas vraiment tenus d'examiner ces lignes directrices avant leur entrée en vigueur. Je crois que vous faites erreur. Ce n'est pas du tout l'impression que vous avez essayé de donner aujourd'hui. Vous dites que vous nous donnez la permission de les voir; vous ne voulez sûrement pas me faire croire pareille chose.

M. Thompson: Sénateur, je vais être clair: nous sommes ici pour répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir au sujet des lignes directrices. En vous apportant aujourd'hui la version la plus récente des lignes directrices, je pensais faire preuve de respect à l'égard du travail de ce comité et l'appuyer dans sa démarche. C'était notre intention. Nous ne voulons pas vous empêcher de les voir; nous voulons vous donner la possibilité de les examiner. Nous ne cherchons pas à vous empêcher de voir ces lignes directrices, bien au contraire.

Senator Cools: I am not saying that you are attempting to prevent us from seeing them. I am saying that perhaps your department should think twice about bringing them to us at the eleventh hour before we embark on clause-by-clause consideration. If we are to give these guidelines serious consideration and read them cover to cover, we should have them.

I would also add that the June version we received only in December. Now I am hearing there are many versions and editions. Is it such an enormous problem to put copies in our hands at the same time you are putting them in the hands of all these concerned people across the country?

Mr. Thompson: We are not actually circulating across the country. We have only had three formal consultations.

Senator Cools: I was referring to those people across the country with whom you have been consulting.

Mr. Thompson: We have taken all the feedback we have received up to today, of which we are keeping a record ourselves, and we have produced today's copy which has been made available to you. We are not circulating this across the country. You are actually getting something that we are not making available.

Senator Cools: I was talking about your previous, consultative processes. I thought because we are a federal process, that you would be consulting with people representatively across the country.

Mr. Thompson: We have done that on three occasions, and we continue to consult. We consulted most recently on the 1996 June guidelines that we put out. That is the third set that we put out.

Senator Cools: In any event, Madam Chair, I would like an opportunity to read these with some consideration.

The Chair: Mr. Deputy Minister, it is my understanding that nothing in this bill says that the government — your department — must give these regulations to the House of Commons or to the Senate. It is a regulatory process; is that not correct?

Mr. Thompson: That is correct.

Senator Cohen: You mentioned that an advisory committee would be put in place to monitor the guidelines on an ongoing basis and that there would be a five-year, overall review of the changes. Many witnesses felt that five years was too long. They recommended a two-year, overall review or a three-year, overall review. One witness even suggested a six-month, overall review, which we realize is unrealistic. How do you react to that?

Mr. Thompson: It will take time to implement the guidelines. It will take time for the courts to consider them at the different levels of the court. Some of these issues will be debated in the courts. It will take time to do the kind of research necessary to make a broad review of the overall effectiveness of the guidelines. That will take a number of years. That is why the five-year period was chosen.

Le sénateur Cools: Je ne dis pas que vous essayez de nous empêcher de les voir. Je dis simplement que peut-être votre ministère devrait y penser à deux fois avant de nous les apporter à la 11e heure, juste avant que nous n'entamions l'examen article par article. Si nous devons examiner de près ces lignes directrices et les lire d'un bout à l'autre, il serait bon de les avoir à notre disposition.

J'aimerais également ajouter que nous avons reçu la version de juin en décembre seulement. J'apprends maintenant qu'il existe de nombreuses versions et éditions. Est-il vraiment difficile de nous transmettre les exemplaires de ces lignes directrices au moment où vous les distribuez aux personnes intéressées dans tout le pays?

M. Thompson: Nous ne les distribuons pas dans tout le pays. Nous n'avons eu que trois consultations officielles.

Le sénateur Cools: Je parlais des personnes que vous avez consultées.

M. Thompson: Nous avons rassemblé toutes les observations que nous avons reçues jusqu'à aujourd'hui et nous avons produit la copie qui vous a été distribuée. Nous ne la distribuons pas dans tout le pays. Vous avez en fait accès à un document qui n'est normalement pas disponible.

Le sénateur Cools: Je parlais des processus de consultation que vous avez suivis. Je pensais que comme il s'agit ici d'un processus fédéral, vous consulteriez les représentants des personnes intéressées dans tout le pays.

M. Thompson: Nous l'avons fait à trois reprises et nous poursuivons la consultation. La dernière fois que nous avons eu de telles consultations, c'était au sujet des lignes directrices de juin 1996 que nous avons publiées. C'est la troisième version que nous publions.

Le sénateur Cools: Dans tous les cas, madame la présidente, j'aimerais pouvoir les lire de près.

La présidente: Monsieur le sous-ministre, si je comprends bien, rien dans ce projet de loi n'indique que le gouvernement — votre ministère — doit transmettre ces règlements à la Chambre des communes ou au Sénat. C'est un processus réglementaire, n'est-ce pas?

M. Thompson: Effectivement.

Le sénateur Cohen: Vous avez indiqué qu'un comité consultatif serait créé pour contrôler les lignes directrices de façon permanente et qu'un examen général des changements serait prévu tous les cinq ans. Beaucoup de témoins sont d'avis qu'une période de cinq ans est trop longue. Ils recommandent un examen général tous les deux ou trois ans. Un témoin a même proposé un examen général tous les six mois, ce qui, d'après nous, n'est pas réaliste. Qu'en pensez-vous?

M. Thompson: La mise en oeuvre des lignes directrices prendra du temps. Leur examen par les tribunaux, à divers paliers, prendra du temps. Certaines de ces questions seront débattues devant les tribunaux. La recherche nécessaire à un examen général de l'efficacité globale des lignes directrices prendra du temps. Cela prendra plusieurs années. C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour la période de cinq ans.

However, as I have said, this is an ongoing exercise. I stress again that this is the case in all jurisdictions that introduce guidelines. We will review them on an ongoing basis. The advisory committee will meet with us periodically and tell us if there are difficulties with respect to the guidelines, as will judges and others. We would be quite happy to have that feedback from you as well, if you wish to provide it.

These guidelines will not sit in stone for five years and then be suddenly reviewed. The review will be ongoing, but the formal report as a result of the research and implementation of the guidelines overall will be after the five years. That is why we picked the five-year period. Not just annually but more often, we will sit down, learning from the guidelines and, potentially, changing them in response to problems.

Senator Cohen: But could there be a change at the end of two or three years? If you saw that one of the guidelines was detrimental, could that be changed before the five-year period of time?

Mr. Thompson: Yes. The reason we produce the guidelines in regulation form is to allow exactly that to happen. No matter how good a job we have done — and there will be debate about that — and no matter that we have gone through three broad consultations, we will likely learn things over the next year that will produce changes in the guidelines. That would be my prediction.

Senator Maheu: I am looking at the working draft issued in June 1996 versus the one we received today. I see there are two additional sections. I notice at the very beginning that you have simply renumbered some of the paragraphs which were not sections of the first draft. Is there some way of getting us, as soon as possible, the actual sections you renumbered? Have you specifically added another section?

Mr. Thompson: I apologize for any difficulty. We produced the most recent copy as soon as we heard you wanted to see them. We can go back to the June draft and then take this draft and produce an overview of every change since last June, as suggested by Senator Jessiman. That is no problem.

Senator Maheu: We would need the French copy as well. The French copy changes are not highlighted.

Senator Jessiman: What does section 9 mean to you? What are you trying to say here?

Ms Brazeau: Are you referring to the guidelines or the bill?

Senator Jessiman: I am referring to the guidelines and, in particular, the concept of shared custody. Is section 9 of the January version of the guidelines the same as the old section 7? In the guidelines we received dated June, it was section 7.

Ms Brazeau: It refers to shared custody.

Senator Jessiman: Was this section 9 formerly section 7 in June?

Toutefois, comme je l'ai dit, c'est constamment à refaire. Je répète que c'est ce que font toutes les autorités qui adoptent des lignes directrices. Nous les examinerons en permanence. Le comité consultatif nous rencontrera périodiquement pour nous dire si les lignes directrices causent des difficultés, tout comme les juges et d'autres. Si vous le désirez, vous pouvez nous faire connaître votre réaction. Nous y ferons très bon accueil.

Il n'est pas question d'appliquer ces lignes directrices sans changement pendant cinq ans, puis d'en faire subitement l'examen. Nous en ferons constamment l'examen. Toutefois, le rapport officiel d'examen de l'application des lignes directrices n'aura lieu qu'au bout de cinq ans. C'est pourquoi nous avons choisi cette période. Nous nous réunirons non seulement chaque année, mais aussi plus souvent pour apprendre des erreurs et, au besoin, changer les lignes directrices.

Le sénateur Cohen: Les lignes directrices pourraient-elles cependant être modifiées au bout de deux ou trois ans? Si vous constatiez que l'une d'entre elles n'était pas bonne, pourriez-vous la changer avant l'échéance de cinq ans?

M. Thompson: Oui. C'est exactement la raison pour laquelle nous avons couché ces lignes directrices sous forme de règlement. Peu importe la qualité du travail que nous avons fait — et il y aura débat à ce sujet — et le fait que nous ayons tenu trois grandes consultations à cet égard, la prochaine année nous en apprendra beaucoup probablement, et il faudra les réviser en conséquence. C'est ce que je prévois.

Le sénateur Maheu: Je suis en train de comparer le document de travail diffusé en juin 1996 à celui que nous avons reçu aujourd'hui. Je remarque deux articles qui ne figuraient pas dans l'ancienne version. Ainsi, vous avez simplement renuméroté certains paragraphes qui n'étaient pas des articles dans la première ébauche. Y a-t-il moyen de nous fournir, au plus tôt, les articles que vous avez renumérotés? Avez-vous ajouté un autre article?

M. Thompson: Je m'excuse si cela vous cause des difficultés. Nous avons produit la dernière ébauche dès que nous avons appris que vous vouliez nous rencontrer. Nous pouvons nous servir de l'ébauche du mois de juin pour vous donner un aperçu de tous les changements survenus depuis lors, comme l'a proposé le sénateur Jessiman. Ce n'est pas un problème.

Le sénateur Maheu: Il nous faudrait aussi avoir le français. Les changements effectués en français ne sont pas mis en évidence.

Le sénateur Jessiman: Que signifie l'article 9?

Mme Brazeau: Faites-vous allusion aux lignes directrices ou au projet de loi?

Le sénateur Jessiman: Je parle des lignes directrices, plus particulièrement du concept de la garde partagée. L'article, dans la version de janvier, est-il le même que l'ancien article 7? Dans les lignes directrices que nous avons reçues en juin, cet article portait le numéro 7.

Mme Brazeau: Il y est question de garde partagée.

Le sénateur Jessiman: Cet article 9 est-il l'ancien article 7 de la version de juin?

Ms Brazeau: Yes, but we have changed the content.

Senator Jessiman: Please explain what it means. I think I know what it meant under the old section 7, but I am not sure that I understand this one.

Ms Brazeau: This is where both spouses share the children in an equal amount of time. One of the reasons for taking away the term "substantially equal" was because we had mathematicians saying that you cannot share children in an equal amount of time. There are 365 days in a year and you cannot divide the year equally in two. There were difficulties in determining "substantially equal." They said that you cannot say "substantially equal." You must say "equal." You can then say one week and one week. It was an equal-time issue.

The difficulty was that the purists said that you cannot have a pure 50/50 split because of the 365 days. In discussing this with lawyers, we realized that, in the majority of cases, they do not share custody over one year; they share custody on a monthly or a weekly basis. That is the issue of equal sharing. We had the term "substantially equal" before and now we have "equally shared custody."

Senator Jessiman: Are you saying that this section does not apply? Let us deal with one week. We have seven days in one week. What do we do with Sunday? Do they have to share Sunday?

Ms Brazeau: That is where the second part will help. In the majority of cases, they will do one week and one week, or they will equally share it. After applying for one, if the court believes that there is an injustice and the approach does not work, they can change the amount.

Senator Jessiman: That is only if it is 50/50.

Ms Brazeau: If it is 40/60, it is not equally sharing overnight.

Senator Jessiman: Let us say that the non-custodial parent has the children for four days and the custodial parent has them for six days. He has his own home and bedrooms for each of the children. He incurs the same expenses as the custodial parent, except she has them for two extra days out of 10. You are saying that they should not get any extra credit?

Ms Brazeau: They may get it under undue hardship in those cases.

Senator Jessiman: They may be well off. That is not undue hardship. It is just that he is paying a lot more than he should be. That is so unfair. I cannot believe that you cannot accept that. Your own committee suggested that you do it.

Mme Brazeau: Oui, mais nous en avons changé le fond.

Le sénateur Jessiman: Veuillez m'expliquer ce qu'il signifie. Je crois avoir compris la teneur de l'ancien article 7, mais je ne suis pas sûr de bien comprendre celui-ci.

Mme Brazeau: Il y est question des parents qui se partagent la garde des enfants en proportion égale. Nous avons retranché l'expression «en proportion sensiblement égale» parce que, selon les mathématiciens, il est impossible de partager la garde des enfants en deux parts égales. En effet, l'année comporte un nombre impair de jours. On ne peut donc pas la diviser en deux parts égales. La définition de l'expression «en proportion sensiblement égale» était difficile. On estimait qu'on ne pouvait pas utiliser cette expression. Il faut lui préférer le terme «égal». À ce moment-là, on peut parler d'une semaine de garde pour l'un et d'une semaine de garde pour l'autre. C'est une question de partage du temps.

Le hic, c'est que, selon les puristes, il est impossible d'avoir deux parts égales en raison des 365 jours. Lorsque nous en avons parlé avec des avocats, nous nous sommes rendu compte que, la plupart du temps, la garde n'est pas partagée en fonction d'une année, mais plutôt au mois ou à la semaine. C'est une question de partage égal. Auparavant, nous parlions de garde partagée en proportion sensiblement égale, alors que, maintenant, il est question de «garde partagée en proportion égale».

Le sénateur Jessiman: Êtes-vous en train de dire que cet article ne s'applique pas? Parlons en fonction de semaines. Il y a sept jours dans une semaine. Qu'arrive-t-il le dimanche? Faut-il partager le dimanche?

Mme Brazeau: Voilà où la seconde partie entre jeu. Le plus souvent, chaque parent aura l'enfant pendant une semaine, par alternance, ou les deux se partageront la garde également. Lorsqu'ils demandent la garde partagée, si le juge estime qu'il y a injustice et que la formule est impossible à appliquer, les parents peuvent la modifier.

Le sénateur Jessiman: Mais seulement si la garde est partagée moitié-moitié.

Mme Brazeau: Si le partage se fait selon la formule 40/60, je n'appelle pas cela un partage de la garde physique de nuit en proportions égales.

Le sénateur Jessiman: Prenons l'exemple des enfants qui vont en visite chez le parent n'ayant pas obtenu la garde pendant quatre jours et qui reviennent pour six jours chez le parent qui en a obtenu la garde. Le parent qui n'a pas obtenu la garde a sa propre maison où chacun des enfants a une chambre à coucher. Il a les mêmes dépenses que l'autre parent, sauf que, sur une période de dix jours, l'autre parent les a pendant deux jours de plus. Vous êtes en train de dire qu'il n'en serait pas tenu compte?

Mme Brazeau: Il pourrait obtenir qu'on en tienne compte en invoquant des difficultés exceptionnelles.

Le sénateur Jessiman: Ces parents ont peut-être des portefeuilles bien garnis. Il ne s'agit pas alors de difficultés exceptionnelles. Tout simplement, ils paient plus qu'ils ne le devraient. Cela est si injuste. Je ne peux croire que vous refusez

Mr. Thompson: Our own committee suggested it and then took advice and no longer suggested it.

I must return to our original point. You can get into a situation in trying to develop a sliding scale based on the amount of time and the difficulties that are raised.

Senator Jessiman: I am not suggesting that it should be based on 10 per cent or 8 per cent of the time. Professor Finnie said that 30 per cent seemed like a reasonable amount. He can give you guidelines for that.

Ms Giliberti: He has already produced them for us. It is not like we have not had them. Professor Finnie worked with us on the development of many different options.

Senator Jessiman: He said he did not do them for shared custody.

Ms Giliberti: We looked at the option of having different amounts based on different amounts of time that the non-custodial parent would share with the custodial parent.

The experience in all other countries which have guidelines says that it is not working. People just argue. Do you include the time the child is in school in your calculation of the 30 per cent, when no one has the child? Who gets that time? When the child is sleeping, do you consider that time? These are the types of arguments that people are making.

Senator Jessiman: This is encouraging people not to continue with their parenting when they are separated. We should be doing exactly the opposite. We should be encouraging them to parent, even though they are separated.

What you have done here is say that each man pays the same. One man spends four days out of every ten with his children. He is parenting them. He pays the same amount as a fellow who does nothing.

Ms Giliberti: No. The first part of the provision says that if you have two children, you look at the table amounts for each party's income with two children. If there is a difference, that is the amount that is transferred. He is not paying the amount for two children. He is paying the difference between her capacity to pay for two children and his capacity to pay for two children.

Senator Jessiman: You did not understand me. Let me explain it again.

The Chair: Please give only one more comment.

Senator Jessiman: I do not care if we have to sit forever. This is very important.

You have one man and another man. They both have two children; that is, each parent has two children. They are separated. One man never sees his children; he pays a certain amount of money. The other man sees his children four nights and days out of every ten. He has a bedroom set up for them and he pays all the same expenses for those children; yet he pays exactly the same

de le reconnaître. Votre propre comité a proposé que vous le fassiez.

M. Thompson: Notre propre comité l'a proposé, puis il est revenu sur sa décision après avoir pris conseil.

Il faut que je revienne sur mon point initial. Essayer de produire une échelle mobile fondée sur la durée de la garde, sans oublier toutes les difficultés que cela crée, peut vous poser de graves problèmes.

Le sénateur Jessiman: Je ne propose pas que l'aliment soit calculé en fonction des 10 ou 8 p. 100 de durée de la garde. M. Finnie a dit que 30 p. 100 lui semblaient un pourcentage raisonnable. Il peut vous fournir des lignes directrices à cet égard.

Mme Giliberti: Il les a déjà produites pour nous. Ce n'est pas comme si nous ne les avions pas eues. M. Finnie a collaboré avec nous à l'élaboration de nombreuses options différentes.

Le sénateur Jessiman: Il a déclaré ne pas avoir contribué à celles qui traitaient de garde partagée.

Mme Giliberti: Nous avons examiné la solution qui consiste à prévoir divers montants selon la quantité de temps que passent les enfants avec le parent n'ayant pas obtenu leur garde.

Dans tous les autres pays où il existe des lignes directrices, les faits révèlent que pareille solution ne marche pas. Les gens ne font que se disputer. Incluez-vous le temps durant lequel l'enfant est à l'école dans les 30 p. 100, quand en fait ni l'un ni l'autre des parents n'a la garde de l'enfant? À qui est attribué ce temps? Quand l'enfant dort, en tenez-vous compte dans le calcul? Voilà le genre d'arguments qu'invoquent les gens.

Le sénateur Jessiman: Vous encouragez les gens à délaisser leur rôle de parent après la séparation du couple. C'est exactement le contraire qu'il faudrait faire. Nous devrions les encourager à assumer leur rôle de parent, même s'ils sont séparés.

Ce que vous avez fait, en réalité, c'est dire que tous les pères versent la même pension alimentaire. Celui qui passe quatre jours sur dix avec ses enfants et qui assume son rôle de parent verse autant que celui qui ne les voit pas.

Mme Giliberti: Non. La première partie dit que, si vous avez deux enfants, vous vous reportez au montant prévu dans le tableau en fonction du revenu de chaque parent ayant deux enfants. S'il y a un écart, ce montant est transféré. Il ne verse pas le montant prévu pour deux enfants. Il paie l'écart entre la capacité de l'autre de faire vivre deux enfants et sa capacité à lui.

Le sénateur Jessiman: Vous m'avez mal compris. Je reprends mon explication.

La présidente: Veuillez vous limiter à un dernier commentaire, je vous prie.

Le sénateur Jessiman: Nous siégerons pour l'éternité s'il le faut. Ce point a beaucoup d'importance.

Prenons l'exemple de deux hommes. Les deux ont deux enfants, c'est-à-dire que chacun d'entre eux est père de deux enfants. Tous deux sont séparés de leurs conjointes. L'un ne voit jamais ses enfants; il verse un certain montant. C'est tout. L'autre garde ses enfants chez lui quatre nuits et jours sur dix. Il leur a aménagé une chambre à coucher et il assume les mêmes dépenses;

support as the man who does not do anything for his children. It is not fair.

Mr. Thompson: Under the present law, that type of situation is open to the discretion of the judge. The judge looks at it and says "yes" or "no" in terms of how much is paid. There is enormous variation in that.

Once you start to move to guidelines, there are always situations that fall outside the guidelines. How detailed do you make the guidelines to deal with every possible situation? Is it 30 per cent? Is it 25 per cent? Is it 30 per cent provided you show up?

How do you deal with the fact that the custodial parent's fixed costs for the child are the same whether or not the child is there in large measure? Instead of trying to develop a detailed formula for that, we developed the set guidelines based on ability to pay, tied to his income. We then allowed for the opportunity for him to come back to the court — just as a non-custodial parent now can do so — and say, "In my particular case, I feel it is unfair."

Having the set guideline with the right to raise unfairness when it particularly applies to that party is better than going into a detailed, complex situation which, based on the experience in other countries, produces litigation, a lot of debate and dispute between the parties, and not a better result for the children.

Having said that, I want parents to have access to their children. If it is not recognized, I would encourage a father in that situation to ask the court to look at it, but we need not develop a detailed, formulated system for dealing with that. That is why we took the approach we did.

Senator Jessiman: Why not put something in the act itself which says under circumstances of shared custody, if the court does not think it is fair — they might have increased the amount or decreased it, but it does not necessarily have to be 50/50 — it may exercise its discretion. I think you arbitrarily picked 50 per cent. It is just as difficult to determine whether it is 50 per cent as it is to determine whether it is 40 per cent. How do you determine that?

Mr. Thompson: That is the recommendation that came to us from the judges and the lawyers. You will find that those who will truly share custody will do it in a way that fits within these sections. They will have true shared custody. In a case of shared custody on a 30/70 basis, it will either be dealt with as an exceptional circumstance or the guideline will be applied.

Large numbers of people told us that was a better way to deal with it than to try to set out rules for different percentage levels. I can only say that it is based on the experience of other jurisdictions.

Having said that, this is a developing area. I am quite prepared to learn from our experience and to see how the courts apply this standard. My belief is that you will have more problems than you

pourtant, il verse exactement le même aliment que celui qui ne voit jamais ses enfants. C'est injuste.

M. Thompson: Sous le régime de la loi actuelle, ce genre de situation est laissé à la discrétion du juge. C'est lui qui approuve ou rejette l'aliment proposé. Il y a d'énormes variations.

Quand on passe à un régime de lignes directrices, il existe toujours des cas qu'elles ne prévoient pas. À quel point doivent-elles prévoir toutes les éventualités? Est-ce 30 p. 100? Vingt-cinq pour cent? Est-ce 30 p. 100, à condition que vous voyiez vos enfants?

Comment faire face au fait que, la plupart du temps, les coûts fixes du parent ayant obtenu la garde des enfants sont les mêmes, que l'enfant soit là ou pas? Plutôt que d'essayer de concocter une formule détaillée pour calculer ces coûts fixes, nous avons élaboré des lignes directrices en fonction de la capacité de payer, en fonction du revenu. Rien n'empêche toutefois ce parent de revenir devant le juge — tout comme le parent n'ayant pas obtenu la garde peut le faire actuellement — et de dire: «Étant donné ma situation particulière, j'estime que c'est injuste».

Il est préférable de prévoir des lignes directrices et le droit d'invoquer l'injustice que de prévoir un régime complexe et détaillé qui, d'après l'expérience vécue ailleurs, a pour résultat d'interminables procès, débats et disputes entre les parties plutôt que d'améliorer le sort des enfants.

Malgré tout, je tiens à ce que les parents aient accès à leurs enfants. Si cela n'est pas reconnu, j'encouragerais un père, dans pareille situation, à demander au juge de réviser son cas, mais il n'est pas nécessaire d'élaborer un régime détaillé pour en traiter. C'est la raison pour laquelle nous avons adopté cette approche.

Le sénateur Jessiman: Pourquoi ne pas prévoir, dans la loi comme telle, que, lorsque la garde est partagée, si le juge n'estime pas que c'est juste — on pourrait avoir accru ou réduit le montant, mais il n'est pas nécessaire que ce soit vraiment moitié-moitié —, il peut exercer son pouvoir discrétionnaire. D'après moi, vous avez fixé cela à 50 p. 100 arbitrairement. Il est tout aussi difficile de décider si cela devrait être de 50 ou de 40 p. 100. Comment en jugez-vous?

M. Thompson: C'est la recommandation qui nous a été faite par les juges et les avocats. Vous constaterez que ceux qui se partagent vraiment la garde le feront d'une manière qui cadre avec ces articles. Ils auront une véritable garde partagée. Lorsque la garde est partagée selon une formule 30/70, soit qu'on la jugera comme une situation exceptionnelle, soit que la ligne directrice s'appliquera.

Beaucoup de gens nous ont dit que c'était une meilleure solution que d'essayer d'établir des règles fondées sur diverses formules. Je puis seulement dire que nous nous sommes fondés sur les faits vécus ailleurs.

Il n'en demeure pas moins que c'est un domaine nouveau. Je suis tout à fait disposé à tirer leçon de l'expérience et à voir comment les tribunaux appliquent cette norme. J'estime que vous

solve if you try to introduce a number of formulae to deal with this issue. That is why we took the approach that we did.

The Chair: Honourable senators, I have a request that we recess for 20 minutes and then return to look at the bill.

Mr. Thompson, I wish to thank you and your staff for being here diligently every day since we started.

The committee recessed.

Upon resuming at 3:50 p.m.

The Chair: We have before us Bill C-41, an act to amend the Divorce Act. We are ready to begin clause-by-clause consideration. I will entertain a motion to start.

Senator Bosa: In view of the fact that there is no general agreement on how we should proceed, I move that we adjourn this meeting until Monday at 2 o'clock to give us an opportunity to further consider what is before us.

The Chair: Is that agreed, senators?

Senator Jessiman: We do not agree.

The Chair: Will all those in favour of postponing this meeting until Monday at 2 o'clock, please raise your hands?

There are six senators in favour of the motion.

Will those who are in favour of continuing now, please raise your hands?

There are six senators opposed to the motion. The motion is lost because the vote is tied. Therefore, we will continue now with clause-by-clause consideration of Bill C-41.

Shall the title be postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1 carry?

Senator Jessiman: I wish to move an amendment to clause 1.

I move:

That Bill C-41, in clause 1, be amended by replacing lines 9 and 10 on page 2 with the following:

of illness, disability, to with —

This motion relates to the new definition of "child of the marriage" in clause 1 on page 2 of Bill C-41. The proposed amendment would delete the words "pursuit of reasonable education" from the definition.

This amendment also deletes from the present act the words "or other causes." I will deal with "other causes" first.

créerez plus de problèmes que vous n'en réglerez si vous essayez d'adopter plusieurs formules. C'est pourquoi nous avons choisi cette approche.

La présidente: Honorables sénateurs, on m'a demandé si nous pouvions prendre une pause de 20 minutes avant de reprendre l'examen du projet de loi.

Monsieur Thompson, je tiens à vous remercier, vous et votre personnel, de votre présence aussi assidue, tous les jours depuis le début de nos audiences.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux à 15 h 50.

La présidente: Nous sommes en train d'examiner le projet de loi C-41, soit la Loi modifiant la Loi sur le divorce. Nous sommes prêts à en entamer l'étude article par article. Je suis disposée à recevoir une motion en ce sens.

Le sénateur Bosa: Comme on ne s'entend pas sur la façon de procéder, je propose que nous reprenions la séance lundi prochain, à 14 heures, afin de pouvoir poursuivre cet examen.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Le sénateur Jessiman: Nous ne sommes pas d'accord.

La présidente: Que tous ceux qui sont pour une remise de la réunion à lundi, 14 heures, lèvent la main!

Six sénateurs sont en faveur de la motion.

Que ceux qui sont pour une prolongation immédiate de la séance lèvent la main!

Six sénateurs sont opposés à la motion. La motion est rejetée parce qu'il y a égalité des voix. Par conséquent, nous passons maintenant à l'étude article par article du projet de loi C-41.

Faut-il reporter le débat sur le titre?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 1 du projet de loi est-il adopté?

Le sénateur Jessiman: Je souhaite proposer un amendement à l'article 1 du projet de loi.

Je propose donc:

Que le projet de loi C-41, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 7 et 8, page 2, de ce qui suit:

«die ou d'invalidité, cesser d'être»

La motion porte sur la nouvelle définition d'«enfant à charge» donnée à l'article 1, page 2, du projet de loi C-41. La modification proposée permettrait de retrancher les mots «ou parce qu'il poursuit des études raisonnables».

La modification proposée retranche aussi de la loi actuelle les mots «or other causes», ce dont j'aimerais que nous discutons en premier.

We think the courts have used that wording to give awards for children who are over the age of majority and who are enrolled in some form of post-secondary education. The purpose of the amendment is to ensure that persons who are of the age of majority or over and in pursuit of an education will not be considered children of the marriage for the purpose of the Divorce Act and thus require support for the reason that they are under the charge of both spouses or former spouse solely to enable them to pursue an education. A more compelling reason to be considered children of the marriage would be illness or disability.

The Chair: Can we stand this first amendment or do we move on with it? Senator Jessiman is waiting for clarification. We will move on, then.

Senator Losier-Cool: May we ask questions?

The Chair: Yes.

Senator Losier-Cool: Does your amendment remove only the reference to pursuit of reasonable education, senator?

Senator Jessiman: We have also moved that the words "or other cause" be deleted. The reason for that is we think the courts have used that phrase "or other cause" to make awards where children are over that age in respect to education. We want to know what other things the court has said. If they say something else that is reasonable, that is fine; we will put it in. We will leave it generally so that the courts, by themselves, can decide when they are within the marriage and when they are not.

Senator Losier-Cool: The reason why I am mixed up is because in French it does not read the same way. I do not see "or other cause."

The Chair: It is not in the French section of the bill?

Senator Losier-Cool: No.

Senator Jessiman: We want them to be the same.

The Chair: Senator Losier-Cool, are you asking that the French version be amended to accord with the English version?

Senator Losier-Cool: I understand from those in the department that when they write a bill, it is not exactly the same in both languages. They do it in French. They do it in English. They do not translate. However, the two versions mean the same thing. It must have the same meaning.

The Chair: Senators, is it agreed that we deal with the amendment and ask that the French version of this bill be corrected or clarified so that it means the same in both languages? Are there any other questions on the amendment?

Senator Bosa: Madam Chair, we are dealing with highly technical language here. The Deputy Minister of Justice is with us. Perhaps he could interpret the effects of this amendment for us.

Senator Phillips: We are not in Committee of the Whole, Madam Chair. We cannot have him do that.

Nous croyons que les tribunaux ont utilisé cette expression pour adjuger des montants pour les enfants ayant atteint l'âge de la majorité qui poursuivent des études de niveau secondaire. La modification proposée a pour objet de faire en sorte que les personnes majeures qui poursuivent des études ne seront pas réputées des enfants à charge au sens de la Loi sur le divorce et qu'il ne sera donc pas nécessaire de prévoir à leur intention une pension alimentaire pour payer leurs études. Par contre, la maladie ou l'invalidité serait une raison plus impérieuse de les considérer comme étant des enfants à charge.

La présidente: Pouvons-nous reporter le débat sur ce premier amendement ou faut-il en débattre tout de suite? Le sénateur Jessiman attend des éclaircissements. Fort bien! Débattons-en.

Le sénateur Losier-Cool: Peut-on poser des questions?

La présidente: Oui.

Le sénateur Losier-Cool: Votre proposition ne retranche-t-elle que la mention de la poursuite d'études raisonnables, sénateur?

Le sénateur Jessiman: Nous avons aussi proposé que soient retranchés de l'anglais les mots «or other causes». En effet, nous estimons que les tribunaux ont utilisé cette expression pour adjuger des montants à l'égard d'enfants majeurs parce qu'ils poursuivaient des études. Nous voulons savoir ce que les tribunaux ont dit d'autre. Si, à leur avis, d'autres choses sont raisonnables, fort bien; nous les inclurons. Nous utiliserons un libellé général pour que les tribunaux puissent eux-mêmes juger si les enfants sont à charge ou pas.

Le sénateur Losier-Cool: Je ne saisis pas bien parce qu'en français, le libellé n'est pas le même. Je n'y vois pas l'équivalent de «or other cause».

La présidente: Cela ne figure pas dans l'article en français?

Le sénateur Losier-Cool: Non.

Le sénateur Jessiman: Nous voulons que les deux versions concordent.

La présidente: Sénateur Losier-Cool, demandez-vous que la version française soit modifiée de manière à concorder avec la version anglaise?

Le sénateur Losier-Cool: Si j'ai bien compris ce que m'ont dit les fonctionnaires du ministère, lorsqu'ils rédigent un projet de loi, les deux versions ne sont pas exactement les mêmes. Ils rédigent deux fois le texte, une fois en français et une fois en anglais. Le texte n'est pas traduit. Cependant, les deux versions sont censées avoir le même sens. Il faut qu'elles aient le même sens.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs de se prononcer au sujet de la motion d'amendement et de demander que la version française du projet de loi à l'étude soit corrigée ou précisée de manière à concorder avec l'anglais? Y a-t-il d'autres questions au sujet de la motion d'amendement?

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, le jargon est très technique. Le sous-ministre de la Justice est ici. Il pourrait peut-être nous dire quel effet aura cet amendement.

Le sénateur Phillips: Nous ne sommes pas en comité plénier, madame la présidente. Ce n'est pas possible.

Senator Bosa: Madam Chair, perhaps we should consider this in the committee as a whole in order to understand the full effect and purport of the amendments that are proposed.

The Chair: I have been given to understand that this has been done before. If the committee agrees, we will ask the deputy minister to explain this clause for us.

Senator Losier-Cool: Could I ask another question of Senator Jessiman? Is he moving that the words "or other cause" be deleted?

Senator Jessiman: Yes.

Senator Losier-Cool: That was never mentioned in committee with any of the witnesses to whom we spoke.

Senator Jessiman: We were told in committee that judges have made orders under the Divorce Act with the words "illness, disability or other cause."

They have made orders dealing with education, and they used "other cause." I am assuming that is where they got the jurisdiction to bring it in. Now you want to amend it to abide by what the courts are already doing. We are saying we do not know if the courts are doing that. We think it is wrong if the courts are doing it. Children of a marriage do not have those rights. Why should children of a broken home have those rights? Why should a court tell a separated couple that the custodial parent can determine what education a child over the age of majority will have and require the other parent to pay for it without any input?

That is what has happened with these court orders. We are saying that we assume that "other cause" brought that in. We are saying we do not want that there so that the courts can continue to do what they have already done. We are not going to put it in this bill because that will just solidify what the courts have been doing. We cannot think what the courts might do with "other cause" later.

It is only under circumstances where illness or disability are affected. If there are other things you can think of that are reasonable, fine, we can add those, too.

Senator Losier-Cool: That is why "other cause" was there.

Senator Jessiman: Then it is carte blanche and covers anything considered by some particular judge.

The Chair: Education was not in the act before, so the courts used "other cause" to award education support.

Senator Jessiman: Who knows what the courts might do? That is the reason. Let us vote on it.

Senator Bosa: Madam Chair, I had asked for consideration to have the deputy minister, who is here, give those of us who do not have a legal background, as does Senator Jessiman, the full purport of the meaning of this clause.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, nous devrions peut-être examiner cette question en comité plénier pour comprendre l'impact des amendements proposés.

La présidente: Je crois comprendre qu'on l'a déjà fait. Si vous êtes d'accord, nous demanderons au sous-ministre de nous expliquer l'article.

Le sénateur Losier-Cool: Puis-je poser une autre question au sénateur Jessiman? Est-ce qu'il propose qu'on supprime les mots «or other cause»?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le sénateur Losier-Cool: Le comité n'a jamais abordé cette question avec les témoins qui ont comparu devant lui.

Le sénateur Jessiman: On nous a dit que certains juges ont employé les mots «illness, disability or other cause» pour rendre des ordonnances en vertu de la Loi sur le divorce.

Ils ont rendu des ordonnances pour le paiement des études, et ils l'ont fait en utilisant les mots «or other cause». Je présume qu'ils se sont inspirés de ces mots pour rendre ces décisions. Vous souhaitez maintenant modifier l'article afin de tenir compte des pratiques des tribunaux. Or, nous ne savons pas ce que font au juste les tribunaux. Et ils ont tort de rendre des ordonnances, s'ils le font, en employant ces mots. Les enfants à charge ne possèdent pas de tels droits. Pourquoi devrait-on accorder de tels droits aux enfants issus d'un foyer brisé? Pourquoi le juge devrait-il avoir le pouvoir de dire à un couple séparé que c'est le parent ayant la garde qui prendra toutes les décisions concernant l'éducation de l'enfant qui est majeur, et que l'autre parent devra payer pour ces études, sans dire un mot?

C'est ce qui est arrivé avec ces ordonnances. Et nous présumons que c'est à cause de l'expression «other cause». Nous voulons supprimer ces mots pour empêcher les tribunaux de rendre de telles décisions. Nous ne voulons pas qu'ils figurent dans le projet de loi parce qu'ils ne feront que consacrer les pratiques des tribunaux. On ne sait pas quel usage ils vont en faire plus tard.

Un paiement peut être accordé seulement pour cause de maladie ou d'invalidité. S'il y a d'autres motifs que vous jugez raisonnables et qui, d'après vous, devraient être inclus, alors très bien, nous les ajouterons.

Le sénateur Losier-Cool: C'est pour cette raison qu'on a ajouté les mots «or other cause» dans cet article.

Le sénateur Jessiman: Cela équivaut à donner carte blanche au juge puisque ces mots peuvent couvrir n'importe quoi.

La présidente: Comme ce motif ne figurait pas avant dans la loi, les tribunaux ont utilisé les mots «other cause» pour accorder des paiements pour les études.

Le sénateur Jessiman: Qui sait ce qu'ils ont en tête? Voilà le problème. Passons au vote.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, j'ai demandé que le sous-ministre, qui est ici, explique le sens de cet article à ceux d'entre nous qui, contrairement au sénateur Jessiman, n'ont pas de connaissances juridiques.

Senator Phillips: Madam Chair, on that point, the Deputy Minister is not a member of this committee. Second, when we want legal advice, we do not get it from the Department of Justice. We get our legal advice from our own law officers. The suggestion is totally out of order and I cannot agree to it for that reason.

Senator Losier-Cool: It is not necessarily legal advice. I want to know if the French means the same thing as the English. Only those who wrote it can tell me, because I see a difference.

The Chair: Senator Phillips, I believe there is precedent set to have the department answer questions when we are dealing with a bill.

Senator Phillips: It does not apply when we are dealing with it clause by clause.

Senator Cools: When we are in the debate on clause by clause, it would be very improper to entertain another person who is not a member of the Senate.

The Chair: Does any other senator have a question?

Senator Cools: You cannot do that. You have to make a motion to stop clause by clause and come out.

Senator Bosa: If we want to be really ticklish about the rules, proposed amendments should be in both languages. We have made exceptions before. If we cannot have the deputy minister appear before the committee when we are considering the bill clause by clause, maybe what we can do is revert into Committee of the Whole.

Senator Jessiman: They are in both languages.

Senator Bosa: We can then discuss and consider this matter in Committee of the Whole.

Senator Phillips: Committee of the Whole applies to the Senate.

Senator Bosa: But there are some questions.

Senator Jessiman: Not on the amendments. The questions are on the act itself as it reads now. We are not talking about that. We are talking about the amendments. We have given them to you in both languages.

Senator Cools: The issue before us is an issue to amend the clause.

Senator Bosa: Why do you want to rush this through? Why do you want to shove it down our throats? Some people do not understand it.

The Chair: Can you agree to hear the deputy minister?

Some Hon. Senators: No.

Senator Cools: I appreciate the senator's concern. She wants to see that the French is up to the standard she wants. It is easy for her to remove herself from the table to speak to our own law clerk to clarify the French.

Senator Losier-Cool: I am afraid you are going to vote while I do that.

Le sénateur Phillips: Madame la présidente, sur ce point, le sous-ministre ne fait pas partie du comité. Deuxièmement, lorsque nous sollicitons un avis juridique, nous ne nous adressons pas au ministère de la Justice, mais à nos propres avocats. Cette proposition est irrecevable. Je ne peux pas l'appuyer.

Le sénateur Losier-Cool: Ce n'est nécessairement un avis juridique que je demande. Je veux savoir si les versions française et anglaise correspondent. Seuls les rédacteurs peuvent me le dire. À mon avis, les textes ne s'accordent pas.

La présidente: Sénateur Phillips, je crois qu'il existe un précédent en vertu duquel le ministère doit répondre aux questions lorsque nous examinons un projet de loi.

Le sénateur Phillips: Ce précédent ne s'applique pas à l'examen article par article d'un projet de loi.

Le sénateur Cools: On ne peut pas demander à une personne de l'extérieur du Sénat d'intervenir dans un débat lorsque nous examinons un projet de loi article par article.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Cools: On ne peut pas le faire. Il faut présenter une motion afin d'interrompre l'examen article par article du projet de loi.

Le sénateur Bosa: Si nous voulons vraiment nous en tenir aux règles, il faudrait que les amendements soient déposés dans les deux langues. Nous avons fait des exceptions dans le passé. Si le sous-ministre ne peut pas comparaître devant le comité lorsque nous examinons le projet de loi article par article, nous devrions peut-être alors nous réunir en comité plénier.

Le sénateur Jessiman: Ils sont dans les deux langues.

Le sénateur Bosa: Nous pouvons donc en discuter en comité plénier.

Le sénateur Phillips: C'est le Sénat qui doit se constituer en comité plénier.

Le sénateur Bosa: Mais il reste des questions à régler.

Le sénateur Jessiman: Pas en ce qui concerne les amendements. Les questions portent sur la loi. Nous sommes en train de discuter des amendements. Nous les avons déposés dans les deux langues.

Le sénateur Cools: Il est question ici d'un amendement à l'article.

Le sénateur Bosa: Pourquoi cherchez-vous à précipiter les choses? Il y a des gens qui ont besoin d'explications.

La présidente: Acceptons-nous d'entendre le sous-ministre?

Des voix: Non.

Le sénateur Cools: Je comprends le point de vue du sénateur. Elle veut que la version française soit précise. Elle n'a à ce moment-là qu'à consulter l'avocat du comité.

Le sénateur Losier-Cool: Je ne voudrais pas qu'on tienne un vote pendant que je le consulte.

The Chair: If there are no other questions —

Senator Pearson: I have a question regarding the proposal to take out "other cause." I can think of a case where you have a child in school who is in grade 12 and he or she turns 18; then suddenly the support stops because he or she is 18. Is that not what you are saying by the term "age of majority"?

Senator Jessiman: The age of majority in some provinces is 19 or even 21.

Senator Pearson: No, I think in almost all cases it is 18. Even if it is 18 in only one province, it creates a question.

The Chair: It has been the understanding of the witnesses before this committee that the parents have an obligation to pay child support for their children as long as they are in school.

Senator Cools: It will not stop because this has not come into force yet. Bill C-41 is not in force. The senator does not have to worry about anything stopping because Bill C-41 is not in force. Any agreements that have been made or any judgments that have been made until now are dealing with the old Divorce Act, so we do not have to worry about the implementation of a law that is not yet law.

Senator Pearson: You have to worry —

Senator Cools: There is no agreement under this law, so this is not affecting anything that is already in existence. It is not law yet, so we can amend it.

Senator Losier-Cool: It will be law. That is what we are voting on and I want to know so it is clear.

Senator Cools: But this does not apply to any agreement because it is not in force.

Senator Maheu: So what?

Senator Cools: So we need not worry.

The Chair: We would like to deal with the amendment, please.

Senator Bonnell: Could I ask my good friend from the western provinces about his amendment? How many amendments has he proposed? Is it just this one or just two or do we have three or four more coming up?

Senator Jessiman: I think we have four.

Senator Cools: I have two.

Senator Jessiman: I think it is six in total.

Senator Bonnell: I agreed with my friend Senator Phillips that I would agree with two amendments, but the rest you would have to vote yourself. I think the education part is one I could support, but if you are going to bring in four and she is bringing in two, then I do not know what to do.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions...

Le sénateur Pearson: J'ai une question au sujet de la proposition de retrancher les mots «other cause». Supposons que vous avez un enfant qui est en 12^e année et qui fête ses 18 ans. Les paiements cessent soudainement parce qu'il a eu 18 ans. N'est-ce pas ce qu'on entend par «âge de la majorité»?

Le sénateur Jessiman: Dans certaines provinces, l'âge de la majorité est fixé à 19 ou même à 21 ans.

Le sénateur Pearson: Non, je crois que, dans presque tous les cas, l'âge de la majorité est fixé à 18 ans. Même s'il n'y avait qu'une seule province qui l'avait fixé 18 ans, nous aurions un problème.

La présidente: Les témoins qui ont comparu devant le comité ont laissé entendre que les parents doivent verser une pension alimentaire pour leurs enfants tant et aussi longtemps qu'ils sont aux études.

Le sénateur Cools: Cette pratique ne cessera pas, parce que le projet de loi C-41 n'est pas encore entré en vigueur. Il n'a pas été adopté. Le sénateur n'a pas à s'inquiéter: les ententes ou les ordonnances qui ont été conclues ou rendues jusqu'à maintenant l'ont été sous le régime de l'ancienne Loi sur le divorce. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter au sujet d'une loi qui n'a pas encore été adoptée.

Le sénateur Pearson: Il faut s'inquiéter...

Le sénateur Cools: Comme aucune entente n'a été conclue en vertu de cette loi-ci, rien n'est changé. Nous pouvons modifier le projet de loi puisqu'il n'a pas encore été adopté.

Le sénateur Losier-Cool: Il le sera. Nous devons nous prononcer sur le projet de loi et je veux que les choses soient claires.

Le sénateur Cools: Mais il ne s'applique à aucune des ententes conclues, puisqu'il n'est pas encore en vigueur.

Le sénateur Maheu: Et alors?

Le sénateur Cools: Il n'y a pas lieu de s'inquiéter.

La présidente: Nous aimerions nous prononcer sur l'amendement, si cela ne vous dérange pas.

Le sénateur Bonnell: Est-ce que je pourrais demander à mon collègue de l'ouest de nous expliquer l'amendement qu'il propose? Combien d'amendements a-t-il proposés? Y en a-t-il seulement un ou deux, ou est-ce qu'on prévoit en déposer un troisième ou un quatrième?

Le sénateur Jessiman: Je crois que nous en avons quatre.

Le sénateur Cools: J'en ai deux.

Le sénateur Jessiman: Cela fait six en tout.

Le sénateur Bonnell: J'ai dit à mon ami le sénateur Phillips que j'appuierais deux amendements. Vous vous occuperez du reste. Je suis en faveur de l'amendement qui concerne les études. Toutefois, si vous comptez proposer quatre amendements et le sénateur deux, alors je ne sais pas ce que je vais faire.

The Chair: Wait to hear them. We have an amendment before the committee. Either there is a question for the senator who proposed the amendment or we vote.

Senator Forest: I would have one question of Senator Jessiman. We heard much about the reasonable pursuit of education. Many concerns were expressed about it which I understood. I am concerned about taking out "or other cause." That could put us in a straitjacket when it comes to some unusual situation. That is where I have my concern about that.

Senator Jessiman: We have some concern.

Senator Forest: It has never been expressed before. Now, all of a sudden, we will get six amendments.

Senator Jessiman: The thing we are concerned about is if you leave it in, then the courts will continue to do what they have been doing, and we do not think that is right. We do not think that children over the age of majority should be dealt with under the Divorce Act or under these maintenance acts. If you leave it in, you are saying, "We will not have it in the legislation; the courts will do it anyway."

Senator Losier-Cool: Why do you not remove "disability" then? If you are following the same argument, that should come out as well.

Senator Jessiman: Oh, no. Oh, no. If a child is sick or disabled, that is quite a different thing than providing an education. I think they are both very important. However, if the mother has custody of a child who is sick or disabled and over the age of majority, yes, that should apply.

Certainly when couples are together and the children are sick or disabled, they help them. They do not throw them out in the street.

When it comes to education, it is up to both parents to decide, and both parents should have a responsibility to pay, if they can, and the child should have some responsibility to pay.

Senator Forest: There are a number of senators who would agree with that as regards education. It is the "or other cause" which gives us a problem.

Senator Jessiman: The reasoning, though, is that the courts are interpreting that and using the "or other cause." By taking it out of the statute, it is notice to the courts that they cannot do this under this act. That is why we are taking it out.

Senator Bosa: Will you accept an amendment to an amendment?

The Chair: Yes.

Senator Bosa: I move that Bill C-41 in clause 1 be amended by replacing lines 9 and 10 on page 2 with the following:

Senator Bonnell: Are you moving that, Senator Bosa?

La présidente: Attendez de les entendre. Le comité est saisi d'un amendement. Soit nous avons une question à poser au sénateur qui a proposé l'amendement, soit nous passons au vote.

Le sénateur Forest: J'aurais une question à poser au sénateur Jessiman. On a beaucoup parlé des études raisonnables. De nombreuses réserves ont été formulées à ce sujet. En ce qui me concerne, je ne sais pas si c'est une bonne idée de retrancher les mots «or other cause». Cela pourrait nous causer des difficultés à un moment donné. C'est ce qui m'inquiète.

Le sénateur Jessiman: Nous aussi nous avons des inquiétudes.

Le sénateur Forest: C'est la première fois qu'on en discute. On va se retrouver tout à coup avec six amendements.

Le sénateur Jessiman: Ce qui nous inquiète, c'est que si nous ne retranchons pas ces mots, les tribunaux vont continuer de rendre des ordonnances comme ils l'ont fait jusqu'ici, ce qui est injuste. Les enfants qui sont majeurs ne devraient pas être visés par la Loi sur le divorce ou les lois sur les ordonnances alimentaires. Le fait de ne pas supprimer ces mots équivaut à dire: «Nous ne les incluons pas dans la loi. Les tribunaux vont de toute façon s'en inspirer.»

Le sénateur Losier-Cool: Alors pourquoi ne pas également retrancher le mot «invalidité»? Si vous suivez le même raisonnement, on devrait également retrancher ce mot.

Le sénateur Jessiman: Absolument pas. Le fait de souffrir d'une maladie ou d'une invalidité, ce n'est pas la même chose que de poursuivre des études. Ces deux facteurs sont très importants. Toutefois, si la mère a la garde d'un enfant qui est malade ou handicapé et qui est majeur, alors oui, on devrait appliquer ce raisonnement.

Les couples qui vivent ensemble et qui ont des enfants malades ou handicapés s'en occupent. Ils ne les jettent pas à la rue.

En ce qui concerne l'éducation, ce sont les deux parents qui doivent décider ce qui convient pour leur enfant. Les deux devraient être tenus de payer les études de l'enfant, s'ils ont les moyens de le faire. L'enfant devrait lui aussi avoir une certaine responsabilité à cet égard.

Le sénateur Forest: Il y a plusieurs sénateurs qui seraient d'accord avec vous sur ce point. Ce sont les mots «or other cause» qui posent problème.

Le sénateur Jessiman: Les tribunaux interprètent ces mots et les utilisent pour rendre des ordonnances. S'ils sont retranchés du texte, ils comprendront qu'ils ne peuvent pas faire cela en vertu de la présente loi. Voilà pourquoi nous voulons les retrancher.

Le sénateur Bosa: Accepteriez-vous un sous-amendement?

La présidente: Oui.

Le sénateur Bosa: Je propose que le projet de loi C-41, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 7 et 8, page 2, de ce qui suit:

Le sénateur Bonnell: Êtes-vous en train de proposer un amendement, sénateur Bosa?

Senator Bosa: I am amending the amendment so the line would read:

— of illness, disability or other cause, to with —

Senator Cools: Could we have copies of it?

Senator Bonnell: In both official languages.

The Chair: We have a subamendment to the amendment before the committee. Clause 1(2)(b) would read:

is the age of majority or over and under their charge but unable, by reason of illness, disability, or other cause, to withdraw —

This puts back in "other cause." Are you ready for a vote?

Senator Losier-Cool: I am still confused. I believe that it is not the same in French as it is in English.

Senator Jessiman: Are you speaking of the amendment or the bill?

Senator Losier-Cool: On the amendment of the bill. I am sorry, there was a subamendment.

Senator Cools: Madam Chair, I am still waiting for a copy of the subamendment.

Senator Maheu: Point of order.

The Chair: Order, please.

Senator Maheu: On a point of order: We cannot amend the French version because the words "other cause" are not there.

Senator Jessiman: Are they in the actual act? You will see that "or other cause" is in there.

Senator Maheu: It is not there in French.

The Chair: Whenever I have dealt with legislation, my understanding was that we would be required to amend the French version as well. If "other cause" is not understood in the French version, then your drafters must amend the French version to read the same as the English version, and then we would amend the amendment. The French version now, as the bill stands, is not clear.

Senator Losier-Cool: That was my first question. As a language teacher, I think that the words "cause notamment" which is there in French means "other cause." That is what I wanted to clarify at the beginning, and I was not permitted to do so.

The Chair: If you accept the subamendment first, we will ask that the French version be automatically amended to clarify it.

Senator Losier-Cool: I am ready to go on the subamendment.

The Chair: If you look at your amendment and add "other cause," you have the subamendment. Could I ask for a vote on the subamendment to the amendment, please.

Senator Cools: I have not received a copy of the subamendment. I would like to see a copy.

Le sénateur Bosa: Je propose un sous-amendement pour que les lignes 7 et 8 se lisent comme suit:

... die ou d'invalidité, cesser d'être...

Le sénateur Cools: Pouvons-nous avoir une copie du sous-amendement?

Le sénateur Bonnell: Dans les deux langues officielles.

La présidente: On propose le sous-amendement suivant au comité. L'alinéa 1(2)b) se lirait comme suit:

il est majeur et est à leur charge, sans pouvoir, pour cause notamment de maladie ou d'invalidité, cesser d'être...

Les mots «other cause» figureraient donc de nouveau dans la version anglaise. Êtes-vous prêts à vous prononcer là-dessus?

Le sénateur Losier-Cool: Je ne comprends pas. Les versions française et anglaise ne concordent pas.

Le sénateur Jessiman: Vous parlez de l'amendement ou du projet de loi?

Le sénateur Losier-Cool: De l'amendement. Je m'excuse, on a proposé un sous-amendement.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, j'attends toujours d'avoir une copie du sous-amendement.

Le sénateur Maheu: J'invoque le Règlement.

La présidente: S'il vous plaît.

Le sénateur Maheu: J'invoque le Règlement. Nous ne pouvons pas modifier la version française parce que l'équivalent de «other cause» n'y figure pas.

Le sénateur Jessiman: Figure-t-il dans la loi actuelle? Vous allez voir qu'il s'y trouve.

Le sénateur Maheu: Pas dans la version française.

La présidente: Je pensais que, chaque fois qu'on examinait des projets de loi, il fallait également modifier la version française. Si les mots «other cause» ne figurent pas dans la version française, alors vos rédacteurs doivent la modifier pour qu'elle corresponde au texte anglais. À partir de ce moment-là, nous pouvons modifier l'amendement. La version française, dans sa forme actuelle, n'est pas claire.

Le sénateur Losier-Cool: C'était ma première question. En tant que professeur de langue, je crois que le mot «notamment» rend bien l'expression «other cause». C'est ce que je voulais dire au début, mais on ne m'a pas donné l'occasion de le faire.

La présidente: Si vous acceptez d'abord le sous-amendement, nous demanderons que la version française soit automatiquement modifiée.

Le sénateur Losier-Cool: Je suis prête à me prononcer sur le sous-amendement.

La présidente: Si vous jetez un coup d'oeil sur l'amendement et que vous ajoutez les mots «other cause», vous avez le sous-amendement. J'aimerais que le comité se prononce sur le sous-amendement.

Le sénateur Cools: Je n'ai toujours pas de copie du sous-amendement. J'aimerais en avoir une.

The Chair: There is no way, if we sub-amend all our amendments today that we can possibly have them in both languages. The subamendments are not prepared.

Senator Cools: I will just vote against it then. If I cannot see what it is, I will vote against it.

The Chair: We can sit and wait for it.

Senator Cools: Then forget it. I will just vote against it.

The Chair: We are waiting for copies of the subamendment.

You now have before you the subamendment to the amendment which reads "of illness, disability or other cause, to with—"

All those against, please raise your hands.

I see six hands.

Being tied, the subamendment is lost.

We will move to the amendment. I will put the amendment as you have it:

That Bill C-41, in clause 1, be amended by replacing lines 9 and 10 on page 2 with the following:

of illness, disability, to with—

This is an amendment to clause 1. All those agreeing with the amendment to clause 1, please raise your hands.

I see six hands.

Those against, please raise your hands.

I see six hands. The vote is tied. That amendment is lost.

Shall clause 1 carry unamended?

Some Hon. Senators: Agreed.

An Hon. Senator: No.

The Chair: All those in favour of clause 1 carrying unamended, please raise your hands.

I see six hands.

All those against, please raise your hands.

I see six. It is a tie. The motion is defeated.

Being tied, the motion to carry clause 1 is defeated.

Senator Bosa: I move the committee proceed now to consider the remaining clauses of the bill.

The Chair: Shall clause 2 carry?

Senator Bosa: Put my motion forward.

The Chair: Let us not confuse this. We were dealing with clause 1. Clause 1 had an amendment to subclause (2) and a subamendment; both were defeated. Then I asked if clause 1 would carry unamended. The vote was 6 for 6. A tie vote is a defeated vote.

Clause 1 of the bill has been defeated. Now I will ask if clause 2 can carry.

La présidente: Nous ne pouvons pas les avoir dans les deux langues si nous décidons de modifier tous les amendements aujourd'hui. Les sous-amendements ne sont pas prêts.

Le sénateur Cools: Je vais voter contre. Si je ne peux pas le voir, je vais voter contre.

La présidente: Nous pouvons attendre.

Le sénateur Cools: Laissez tomber. Je vais voter contre.

La présidente: Nous attendons d'avoir des copies du sous-amendement.

Vous avez maintenant devant vous le sous-amendement qui se lit comme suit: «die ou d'invalidité, cesser d'être».

Que ceux qui sont contre veuillent bien lever la main.

Je vois six mains levées.

Comme il y a égalité des voix, le sous-amendement est rejeté.

Nous passons maintenant à l'amendement. Il se lit comme suit:

Que le projet de loi C-41, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 7 et 8, page 2, de ce qui suit:

«die ou d'invalidité, cesser d'être»

Cet amendement vise l'article 1. Que tous ceux qui sont en faveur veuillent bien lever la main.

Je vois six mains levées.

Que tous ceux qui sont contre veuillent bien lever la main.

Je vois six mains. Il y a égalité des voix. L'amendement est rejeté.

Est-ce que l'article 1 est adopté sans amendement?

Des voix: Oui.

Une voix: Non.

La présidente: Que tous ceux qui sont en faveur de l'adoption de l'article 1, tel quel, veuillent bien lever la main.

Je vois six mains levées.

Que tous ceux qui sont contre veuillent bien lever la main.

Je vois six mains. Il y a égalité des voix. La motion est rejetée.

Comme il y a égalité des voix, la motion portant adoption de l'article 1 est rejetée.

Le sénateur Bosa: Je propose que le comité examine maintenant les autres articles du projet de loi.

La présidente: Est-ce que l'article 2 est adopté?

Le sénateur Bosa: Je veux que vous présentiez ma motion.

La présidente: N'embrouillons pas les choses. Il est question ici de l'article 1. Nous avons proposé un amendement au paragraphe 2 de l'article 1 et un sous-amendement. Les deux ont été rejetés. J'ai ensuite demandé au comité s'il était prêt à adopter l'article 1 sans amendement. Il y a eu égalité des voix. La motion est donc rejetée.

L'article 1 du projet de loi a été rejeté. Je vais maintenant demander si l'article 2 est adopté.

Senator Bosa: I made a motion that the committee proceed to consider now the 90 remaining clauses of the bill, all the clauses.

Senator Jessiman: I have an amendment to clause 2.

The Chair: Senator Bosa has made a motion that we proceed with all the remaining clauses, from clause 2 on, at this point.

The motion is that the committee proceed now to consider the remaining clauses of the bill.

Senator Bonnell: Madam Chair, now that we have defeated clause 1 —

The Chair: Order, please. There is still some confusion here.

We had an amendment to subclause (2) of clause 1. Then we had a subamendment to the amendment on subclause (2) of clause 1. They were both defeated.

Then I asked the committee, shall clause 1 carry unamended. We had a tie vote which meant clause 1 was defeated.

Senator Losier-Cool: What do we do with the definitions and all the other paragraphs? It disappears from clause 1?

The Chair: Senator Bosa will repeat his motion.

Order. We have a motion on the floor.

Senator Bosa: I move that the committee proceed now to consider the remaining clauses of the bill.

Senator Jessiman: I would like to ask a question. Can you explain the reason? We were proceeding with clause by clause. We dealt with clause 1. We were about to deal with clause 2 which is one of the clauses which you want us to consider.

Senator Bosa: I just want to formalize it.

Senator Jessiman: Will you do that each time?

Senator Bosa: No.

Senator Jessiman: I do not understand the reasoning.

Senator Cools: Why do we need a motion to do what we are doing?

The Chair: Under Senator Bosa's motion, he wants to deal with the rest of the bill at this time and to vote on the whole of the remaining bill.

Senator Cools: I would like to amend his motion by saying to proceed on each clause, one at a time, clause by clause.

The Chair: If his motion should pass, if the vote goes the same, then the motion to proceed is defeated.

Senator Cools: Is he asking us to stop proceeding?

The Chair: Order. We must all hear what is happening.

Le sénateur Bosa: J'ai proposé que le comité examine maintenant tous les autres articles du projet de loi. Il y en a 90.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais proposer un amendement à l'article 2.

La présidente: Le sénateur Bosa demande que nous examinions tous les autres articles, en commençant par l'article 2.

On propose que le comité examine maintenant tous les autres articles du projet de loi.

Le sénateur Bonnell: Madame la présidente, maintenant que nous avons rejeté l'article 1...

La présidente: À l'ordre! Il semble y avoir de la confusion.

Nous avons proposé un amendement au paragraphe 2 de l'article 1. Nous avons ensuite proposé un sous-amendement au paragraphe 2 de l'article 1. Les deux ont été rejetés.

J'ai ensuite demandé au comité s'il adoptait l'article 1 sans amendement. Il y a eu égalité des voix, ce qui veut dire que l'article 1 est rejeté.

Le sénateur Losier-Cool: Et qu'en est-il des définitions et des autres paragraphes? Est-ce qu'ils disparaissent?

La présidente: Le sénateur va répéter sa motion.

À l'ordre. Nous avons une motion.

Le sénateur Bosa: Je propose que le comité examine maintenant tous les autres articles du projet de loi.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais poser une question. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi? Nous étions en train d'examiner le projet de loi, article par article. Nous avons examiné l'article 1. Nous allions maintenant nous pencher sur l'article 2, qui est un des articles que vous voulez examiner.

Le sénateur Bosa: Je veux simplement lui donner un caractère officiel.

Le sénateur Jessiman: Procédez-vous ainsi chaque fois?

Le sénateur Bosa: Non.

Le sénateur Jessiman: Je ne comprends pas le raisonnement.

Le sénateur Cools: Pourquoi avons-nous besoin d'une motion pour faire ce que nous sommes en train de faire?

La présidente: Le sénateur Bosa a présenté une motion pour que le comité étudie le reste du projet de loi maintenant et vote sur tous les autres articles du projet de loi.

Le sénateur Cools: J'aimerais modifier sa motion pour qu'il soit précisé que le comité étudie un à un les articles du projet de loi.

La présidente: Si sa motion est adoptée, si le vote va dans le même sens, alors la motion qui propose de poursuivre l'étude du projet de loi est rejetée.

Le sénateur Cools: Est-ce qu'il nous demande de cesser l'étude du projet de loi?

La présidente: À l'ordre. Voyons ce qui se passe.

Senator Cools: My understanding of what Senator Bosa is saying is that we proceed to deal with all the causes as an aggregate? Is he proposing to do them one by one, clause by clause?

The Chair: He refers to the remaining clauses.

Senator Cools: I propose that we amend Senator Bosa's motion by inserting the words "clause by clause."

Senator Jessiman: I do not think that motion is in order.

Senator Cools: I do not think it is in order because we have already moved to do that.

Senator Jessiman: It was really a trick so that we would be out of here in a minute or two. If the motion was to proceed and we ended up with a tie vote, then we would be out of here because we could not proceed. I do not know what was behind it.

We were proceeding clause by clause. Let us continue to proceed clause by clause. I do not think that motion is in order.

Senator Bosa: Madam Chair, I put a motion. I think it is your obligation to put it to the committee.

The Chair: I will take some procedural advice on this motion.

Senator Cools: We need some parliamentary advice, not legal advice. I thought there was a motion before us to proceed clause by clause. We proceeded to deal with clause 1 and we only need to move on to the next one. That was my understanding.

I do not mind if Senator Bosa wants to re-emphasize that fact as long as we are crystal clear that when we are voting on this motion, that he intends and says it explicitly "clause by clause."

The Chair: I have to get some procedural advice on this.

We have a motion before us to proceed clause by clause, and this motion is to reverse that procedure.

Senator Jessiman: How does it reverse it?

The Chair: The motion is to discontinue this procedure.

Senator Jessiman: I want an explanation from the clerk.

Ms Jill Anne Joseph, Clerk of the Committee: The motion is that the committee proceed to now consider the remaining clauses of the bill. It is a positive motion because if it is negatived, you will be in the position of not being able to proceed on the remaining clauses of the bill. In effect, it will reverse the decision you made half an hour ago to proceed clause by clause.

Senator Jessiman: What if we agree? That is the question. Will he move something that he is will vote against?

Ms Joseph: That is right.

Le sénateur Cools: Si je comprends bien, le sénateur Bosa propose que nous étudions tous les articles du projet de loi comme un tout? Propose-t-il de les étudier un à un?

La présidente: Il parle des autres articles du projet de loi.

Le sénateur Cools: Je propose que nous modifiions la motion du sénateur Bosa en y ajoutant les mots «article par article».

Le sénateur Jessiman: Je ne crois pas que cette motion soit recevable.

Le sénateur Cools: Je ne crois pas qu'elle le soit puisque nous avons déjà présenté une motion en ce sens.

Le sénateur Jessiman: C'est en fait un stratagème pour que nous sortions d'ici en une ou deux minutes. Si la motion était mise aux voix et qu'il y avait égalité des voix, nous serions alors obligés de lever la séance parce que nous ne pourrions pas poursuivre nos travaux. J'ignore ce qui a motivé cette motion.

Nous étions en train d'étudier le projet de loi, article par article. Continuons de la même façon. Cette motion est à mon avis irrecevable.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, j'ai présenté une motion. J'estime qu'il vous incombe de la présenter au comité.

La présidente: Je vais demander une opinion juridique sur cette motion.

Le sénateur Cools: Nous avons besoin d'une opinion parlementaire, pas d'une opinion juridique. Je croyais que nous étions saisis d'une motion pour étudier le projet de loi, article par article. Nous avons commencé à étudier l'article 1 du projet de loi. Nous n'avons qu'à passer au prochain article. C'est ce que j'ai cru comprendre.

Je n'ai pas d'objection à ce que le sénateur Bosa tienne à le souligner une autre fois tant qu'il est clairement entendu qu'au moment de nous prononcer sur cette motion, il précise qu'il s'agit d'une étude «article par article».

La présidente: Je dois obtenir une opinion juridique à ce sujet.

Nous avons devant nous une motion proposant l'étude du projet de loi, article par article, et cette motion-ci vise à changer cette procédure.

Le sénateur Jessiman: Comment la change-t-elle?

La présidente: La motion propose d'abandonner cette procédure.

Le sénateur Jessiman: La greffière pourrait-elle nous donner une explication?

Mme Jill Anne Joseph, greffière du comité: La motion propose que le comité étudie maintenant les autres articles du projet de loi. C'est une motion positive parce que si elle est rejetée, vous ne pourrez pas étudier les autres articles du projet de loi. Elle modifiera effectivement la décision que vous avez prise il y a une demi-heure d'étudier le projet de loi, article par article.

Le sénateur Jessiman: Que se passe-t-il si nous adoptons la motion? C'est ce qu'il faut savoir. Propose-t-il une mesure contre laquelle il votera?

Mme Joseph: C'est exact.

Senator Phillips: Madam Chair, on a point of order, the committee agreed unanimously to proceed clause by clause. This motion directly contravenes the earlier motion and is therefore out of order.

The Chair: Honourable senators, as chairman, I will take the responsibility that this motion is out of order and continue clause by clause.

Senator Bosa: You are saying that my motion is out of order.

The Chair: I will take the responsibility.

Senator Bosa: I appeal your decision.

The Chair: We will vote on the appeal then.

Senator Bosa moves that the committee proceed now to consider the remaining clauses of the bill. My ruling is that a motion was already agreed allowing us to proceed clause by clause. Therefore, I feel that Senator Bosa's motion is out of order.

Senator Bosa has appealed my ruling on the point of order, so we will have to vote on his appeal. He feels that I am out of order.

Ms Joseph: The Chair cannot vote on that.

Senator Cools: She can vote. The Chair never loses his or her vote. In the Senate chamber, all senators can vote. The Speaker can vote on his own appeal.

Ms Joseph: Right.

Senator Bonnell: What is the motion?

The Chair: My ruling is that Senator Bosa's motion is out of order. He has appealed. He says I am wrong.

Senator Jessiman: The Chair has already ruled on Senator Bosa's motion. He is appealing her ruling. If you can get a majority of senators to vote for it, then you are out of here. If you do not, we proceed.

Ms Joseph: We are voting on whether the chair's ruling shall be sustained.

The Chair: Honourable senators, shall the chair's ruling be sustained?

Senator Jessiman: That is not the vote.

Do you work for him or do you work for them? You are giving advice to this chair contrary to the rules.

Ms Joseph: They are telling me procedurally that that is the correct way to deal with the question. The effect of it is the same. We can throw that out.

Senator Jessiman: We are asking whether the appeal stands.

Senator Cools: Do you not need a seconder on the debate of an appeal?

Le sénateur Phillips: Madame la présidente, j'aimerais invoquer le Règlement. Le comité a convenu à l'unanimité d'étudier le projet de loi, article par article. Cette motion va directement à l'encontre de la motion précédente et est par conséquent irrecevable.

La présidente: Chers collègues, en tant que présidente, je prends la responsabilité de déclarer que cette motion est irrecevable et que nous poursuivions l'étude du projet de loi, article par article.

Le sénateur Bosa: Vous déclarez ma motion irrecevable.

La présidente: J'en assumerai la responsabilité.

Le sénateur Bosa: J'en appelle de votre décision.

La présidente: Nous mettons donc votre appel aux voix.

Le sénateur Bosa propose que le comité étudie maintenant les autres articles du projet de loi. Ma décision, c'est qu'une motion a déjà été adoptée pour nous permettre d'étudier le projet de loi, article par article. Par conséquent, j'estime que la motion du sénateur Bosa est irrecevable.

Le sénateur Bosa en appelle de ma décision sur un rappel au Règlement. Nous devons donc mettre son appel aux voix. Il considère que j'ai agi de façon antiréglementaire.

Mme Joseph: La présidente ne peut pas voter sur cette question.

Le sénateur Cools: Elle le peut. Le président d'un comité ne perd jamais son vote. Au Sénat, tous les sénateurs peuvent voter. Le Président du Sénat peut se prononcer sur son propre appel.

Mme Joseph: Très bien.

Le sénateur Bonnell: Quelle est la motion?

La présidente: Je déclare que la motion du sénateur Bosa est irrecevable. Il en appelle de ma décision. Il considère que je fais erreur.

Le sénateur Jessiman: La présidente s'est déjà prononcée sur la motion du sénateur Bosa. Il est train d'en appeler de sa décision. Si une majorité de sénateurs votent pour, nous devons alors lever la séance, autrement, nous poursuivons nos travaux.

Mme Joseph: Nous sommes en train de voter pour déterminer s'il y a lieu de confirmer la décision de la présidence.

La présidente: Honorables sénateurs, la décision de la présidence est-elle confirmée?

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas l'objet du vote.

Travaillez-vous pour lui ou pour eux? Vous êtes en train de donner à la présidence des conseils qui sont contraires au Règlement.

Mme Joseph: On me dit que sur le plan procédural, c'est la façon correcte de procéder. Les conséquences sont les mêmes. Nous pouvons le rejeter.

Le sénateur Jessiman: Nous demandons si l'appel est acceptable.

Le sénateur Cools: N'a-t-on pas besoin d'un comotionnaire lorsqu'un appel fait l'objet d'un débat?

The Chair: I should have someone else take the chair.

Does Senator Bosa's appeal stand? All those in favour?

Senator Bonnell: In favour of what?

The Chair: Of Senator Bosa's appeal standing.

Senator Cools: We are voting on whether we have confidence in what The Chair said. We are being asked here to decide whether we have confidence in our chairman.

Senator Jessiman: You are voting on whether Senator Bosa's appeal of The Chair's ruling shall stand or not.

Senator Bosa: Madam Chair, when you put the motion, you should ask "Shall the ruling of the chair be sustained?"

Senator Jessiman: No. That is not what we are voting on.

The Chair: Listen, this is very tricky. The way you word this means that if you have a tie vote, it is defeated. We have to word it very carefully. The fact is that Senator Bosa is appealing my decision. Do you agree with Senator Bosa?

Senator Jessiman: Put up your hand if you agree with Senator Bosa.

Senator Bonnell: That is not a motion.

Senator Jessiman: Yes, it is.

The Chair: All those who disagree, put your hand up, please.

Look, I am sorry, but you will have to speak one at a time.

I think this is very clear. I say that Senator Bosa's motion is out of order at this time and that we should proceed clause by clause because we had a motion on the floor to proceed. I say his motion is out of order, and he appealed my ruling.

Ms Joseph: I am told that procedurally the correct question is, "Shall the chair's ruling be sustained?" That is the correct question. The question is not whether the appeal is agreed to. The question is, "Shall the chair's ruling be sustained?"

The Chair: I understand that I must put the question this way: Shall the chair's ruling be sustained?

Senator Jessiman: Who says that?

Senator Pearson: That is the way it is done in the Senate.

Senator Phillips: Perhaps I could have a ruling on my point of order before we vote, please.

It is my understanding of the rules and the Senate practice that there is no appeal of a chairman's ruling in a committee.

Senator Cools: I always thought that was the case. Senator Bosa was proposing something that is not so.

La présidente: Je devrais confier la présidence à quelqu'un d'autre.

Est-ce que vous acceptez l'appel du sénateur Bosa? Que tous ceux qui sont pour lèvent la main.

Le sénateur Bonnell: Sur quoi votons-nous?

La présidente: Sur l'appel du sénateur Bosa.

Le sénateur Cools: On nous demande de décider si nous avons confiance en notre présidente.

Le sénateur Jessiman: Nous votons pour décider si nous acceptons l'appel par le sénateur Bosa de la décision de la présidence.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, lorsque vous présenterez la motion, vous devriez demander: «La décision de la présidence est-elle confirmée»?

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas ce sur quoi nous votons.

La présidente: Écoutez, c'est une situation très délicate. Selon la façon dont on formulera cette motion, il est possible qu'en cas d'égalité des voix, elle soit rejetée. Nous devons donc la formuler très soigneusement. Le fait est que le sénateur Bosa en appelle de ma décision. Êtes-vous d'accord avec le sénateur Bosa?

Le sénateur Jessiman: Levez la main si vous êtes d'accord avec le sénateur Bosa.

Le sénateur Bonnell: Ce n'est pas une motion.

Le sénateur Jessiman: Oui, c'est une motion.

La présidente: Tous ceux qui ne sont pas d'accord, veuillez lever la main.

Écoutez, je suis désolée mais vous devrez prendre la parole un à la fois.

Je pense que c'est très clair. Je déclare que la motion du sénateur Bosa est irrecevable pour le moment et que nous devrions étudier le projet de loi, article par article, parce que nous avons adopté une motion en ce sens. Je déclare que sa motion est irrecevable, et il en a appelé de ma décision.

Mme Joseph: On me dit que sur le plan procédural, la question correcte à poser est la suivante: «La décision de la présidence est-elle confirmée»? C'est la question correcte à poser. La question n'est pas de savoir si on accepte l'appel. La question est: «La décision de la présidence est-elle confirmée»?

La présidente: Si j'ai bien compris, je dois formuler ma question comme suit: La décision de la présidence est-elle confirmée?

Le sénateur Jessiman: Qui le dit?

Le sénateur Pearson: C'est la façon de procéder au Sénat.

Le sénateur Phillips: J'aimerais si possible que l'on se prononce sur mon rappel au Règlement avant que nous votions.

D'après ce que je crois comprendre du Règlement et de l'usage au Sénat, un membre d'un comité ne peut pas en appeler de la décision de la présidence.

Le sénateur Cools: C'est ce que j'ai toujours cru. Le sénateur Bosa proposait autre chose.

Senator Bonnell: Let us get the law clerk in here and find out.

The Chair: Honourable senators, we will recess for 15 minutes until we get a decision.

The committee recessed.

Upon resuming at 5:15 p.m.

The Chair: Honourable senators, I hope that I can proceed so that you will all have this clarified and we will all understand where we are. I said that Senator Bosa's motion was out of order and Senator Bosa has appealed my decision. The question is: Shall the decision of the chair be sustained?

All those in favour?

Senator Lynch-Staunton: Before you proceed, I should like to raise a point of order. This committee has agreed to go into clause-by-clause study. There was a unanimous agreement of all the committee members. A motion is now being made during clause-by-clause study to change it into another form of study.

A set of rules apply to committee deliberations. Senate rules say that to overturn an original decision taken on the same subject, a two-thirds vote is necessary to overrule it. My point of order is that the two-thirds rule must apply in this case. Otherwise, we are at the mercy of the whims of a majority which can, during the course of proceedings, by using its majority, overturn what has been agreed to, in this case, unanimously.

The two-thirds requirement was brought in to offset the whimsical feelings of the majority to be invoked on too frequent an occasion.

I suggest to you, Madam Chair, that the vote on Senator Bosa's motion, which is to overrule a decision already taken by this committee, needs two-thirds support to be approved.

Senator Maheu: On a point of order, do we have the *Rules of the Senate of Canada* here and is it in there?

The Chair: Yes, it is.

Senator Lynch-Staunton: The rule book is there.

Senator Bosa: While they are looking, perhaps I can voice my opinion.

The matter was never put to a motion to proceed to clause-by-clause study. We just proceeded. An amendment was made and we proceeded that way. There were no formal motions made that we continue. I sustain that the motion that I made is perfectly favourable because no previous motion was made. Therefore, my motion does not have the effect of negating a motion that had been made before.

Le sénateur Bonnell: Convoquons le légiste pour éclaircir la question.

La présidente: Honorables sénateurs, nous ferons une pause de 15 minutes jusqu'à ce que nous obtenions une décision.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux à 17 h 15.

La présidente: Chers collègues, j'espère pouvoir poursuivre afin que toute cette question soit éclaircie et que nous sachions tous où nous en sommes. J'ai déclaré que la motion du sénateur Bosa était irrecevable et le sénateur Bosa en a appelé de ma décision. La question est la suivante: la décision de la présidence est-elle confirmée?

Que tous ceux qui sont pour lèvent la main.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avant que vous poursuiviez, j'aimerais invoquer le Règlement. Le comité a accepté d'étudier le projet de loi, article par article. Tous les membres du comité étaient d'accord. On est en train de présenter une motion pendant l'étude article par article pour modifier la forme de cette étude.

Une série de règles s'appliquent aux délibérations des comités. Le Règlement du Sénat énonce que pour renverser une décision initiale prise sur le même sujet, il faut obtenir une majorité des deux tiers. Je tiens donc à rappeler que la règle des deux tiers doit s'appliquer dans ce cas. Autrement, nous sommes à la merci des caprices d'une majorité qui peut, au cours des délibérations, en utilisant sa majorité, renverser une décision qui avait été acceptée, dans ce cas-ci, à l'unanimité.

La règle des deux tiers a été instaurée pour éviter que de telles situations se produisent trop souvent.

Mon opinion, madame la présidente, c'est que pour être adoptée, la motion du sénateur Bosa, qui vise à renverser une décision déjà prise par notre comité, doit bénéficier de l'appui des deux tiers des sénateurs.

Le sénateur Maheu: Avons-nous ici un exemplaire du *Règlement du Sénat du Canada* et cette disposition y figure-t-elle?

La présidente: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous avons le Règlement ici.

Le sénateur Bosa: Pendant qu'ils l'examinent, je pourrais peut-être exprimer mon opinion.

Aucune motion n'a été présentée pour permettre l'étude du projet de loi, article par article. Nous avons simplement procédé de cette façon-là. Un amendement a été apporté et c'est ainsi que nous avons procédé. Aucune motion officielle n'a été présentée pour que nous continuions. Je soutiens que la motion que j'ai présentée est parfaitement recevable parce qu'aucune motion précédente n'a été présentée. Par conséquent, ma motion ne rejette aucune motion présentée auparavant.

Senator Jessiman: Are you going to vote for your own motion? It is a trick. You are putting a motion forward knowing that there will be a tie if you vote against it.

Senator LeBreton: Why did we discuss the first clause, then?

The Chair: I may have to get the blues out to look at that.

Senator Bosa: Senator Jessiman, do you bank on the fact that there will be a tie vote and, therefore, you want us to wait?

Senator Jessiman: I am asking you whether you will be voting for your own motion.

Senator Bosa: Call the motion and you will know.

Senator Cools: Something is a tad wrong, and I do not understand. If the intent of Senator Bosa's motion is to give proper form to a possible oversight on our part, then why is it necessary to call into question the confidence of the Chair?

The Chair: We may have to look at the blues.

Senator Cools: If Senator Bosa says that we went into clause-by-clause study without a formal motion, my understanding was very clearly that —

The Chair: Order, please!

Senator Bosa: I can respond to that. I did not agree with the motion, so I have the right to appeal the motion. Am I straying from the rules?

The Chair: I should like to tell you that Rule 63.(2) says:

An order, resolution, or other decision of the Senate may be rescinded on five days' notice if at least two-thirds of the Senators present vote in favour of its rescission.

Senator Maheu: That is an order of the Senate.

Senator Lynch-Staunton: But the *Rules of the Senate of Canada* apply to committees.

Senator Forest: Do we have a resolution?

The Chair: No. If we deal with the question, "Shall the decision of the chair be sustained," then we will deal with Senator Bosa's motion. If we feel that the rule is correct, then we need two-thirds majority to overturn his motion.

Senator Phillips: May I point out that before adjournment at noon hour, you laid out the agenda and you said that we would hear from the two witnesses this afternoon and then we would do a clause-by-clause study. That was agreed to by the committee.

Senator Bosa: It was never put forward as a motion. It was the order of things on the agenda. It was not approved. It was not put to a motion.

Senator Lynch-Staunton: It was a decision and it was approved.

Le sénateur Jessiman: Comptez-vous voter pour votre propre motion? C'est un stratagème. Vous présentez une motion en sachant qu'il y aura égalité des voix si vous votez contre.

Le sénateur LeBreton: Pourquoi alors avons-nous débattu du premier article du projet de loi?

La présidente: Je devrais peut-être obtenir les bleus pour examiner cette question.

Le sénateur Bosa: Sénateur Jessiman, comptez-vous sur le fait qu'il y aura égalité des voix et par conséquent, vous voulez que nous attendions?

Le sénateur Jessiman: Je vous demande si vous comptez voter pour votre propre motion?

Le sénateur Bosa: Mettez la motion aux voix et vous le saurez.

Le sénateur Cools: Il y a quelque chose qui cloche, et je ne comprends pas ce qui se passe. Si la motion du sénateur Bosa vise à rectifier un oubli possible de notre part, pourquoi est-il alors nécessaire de remettre en question la confiance dans la présidence?

La présidente: Il sera peut-être nécessaire d'examiner les bleus.

Le sénateur Cools: Si le sénateur Bosa indique que nous avons étudié le projet de loi, article par article sans motion officielle en ce sens, j'ai compris très clairement que...

La présidente: À l'ordre, je vous prie!

Le sénateur Bosa: Je peux répondre à cela. Comme je n'ai pas accepté la motion, j'ai le droit d'en appeler de la motion. Est-ce que je déroge au Règlement?

La présidente: J'aimerais vous préciser que l'article 63.(2) du Règlement énonce que:

Tout ordre, résolution ou autre décision du Sénat peut être abrogé à cinq jours de préavis, si au moins les deux tiers des sénateurs présents en vote l'abrogation.

Le sénateur Maheu: Il s'agit d'un ordre du Sénat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais le *Règlement du Sénat du Canada* s'applique aux comités.

Le sénateur Forest: Avons-nous une résolution?

La présidente: Non. Si nous donnons suite à la question: «La décision de la présidence est-elle confirmée», nous pourrions ensuite nous occuper de la motion du sénateur Bosa. Si nous estimons que la règle est correcte, nous avons alors besoin d'une majorité des deux tiers pour renverser sa motion.

Le sénateur Phillips: Puis-je faire remarquer qu'avant l'ajournement de midi, vous avez présenté l'ordre du jour et indiqué que nous entendrions deux témoins cet après-midi puis que nous étudierons le projet de loi, article par article. C'est ce dont le comité a convenu.

Le sénateur Bosa: Cela n'a jamais été présenté sous forme de motion. Il s'agissait de l'ordre du jour. Cela n'a pas été approuvé et n'a pas été présenté au moyen d'une motion.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il s'agissait d'une décision et elle a été approuvée.

The Chair: Honourable senators, I rule Senator Bosa's motion out of order.

Senator Jessiman: Let us proceed to clause-by-clause study.

The Chair: Senator Bosa appealed it, so we still must take the decision of the chair which he appealed. That must be dealt with first. I will put the question now.

Shall the decision of the chair be sustained so that we can move on to Senator Bosa's motion?

Senator Bonnell: Before you move that the decision of the chair be sustained, which seems to be in order, I do not know what Senator Bosa moved in the first place. Therefore, if you were to you rule that out of order, that does not give me a chance to understand.

Senator Jessiman: Could Senator Bosa explain to the committee the reason for his motion?

The Chair: Senator Bonnell said that he did not hear what I ruled out of order. Senator Bosa said, "I move that the committee proceed to now consider the remaining clauses of the bill."

Now, this totally reverses what we were going to do; clause by clause.

Senator Bonnell: Were you not going to do that anyway? Were you going to stop?

The Chair: This means that we vote on all the remaining motions at once.

Senator Cools: One shot on everything.

Senator Cohen: It means you will do the whole package instead of clause by clause.

Senator Maheu: That is not what it means.

Senator Bonnell: I understood we were going to do clause by clause.

The Chair: If this passes, we do not do them at all.

Senator Cools: I thought I said to insert clause by clause.

The Chair: That is what he said, and if it is defeated, it is over.

Senator Jessiman: What is the effect of that motion being defeated? I would like someone to tell me what the effect of that is. Can we then proceed clause by clause?

Senator Bonnell: Not if you vote against it.

Senator Jessiman: We will vote for it, but you will vote against it and it will be a tie and it will be defeated. So he is going to vote against his motion. It is going to be defeated.

Senator Bonnell: He is not going to vote for his own motion.

Senator Jessiman: He is going to vote against his own motion.

Senator Bonnell: How do you know that?

La présidente: Honorables sénateurs, je déclare la motion du sénateur Bosa irrecevable.

Le sénateur Jessiman: Passons à l'étude du projet de loi, article par article.

La présidente: Le sénateur Bosa en a appelé de la décision de la présidence. Nous devons donc nous prononcer d'abord sur cet appel. Je mettrai maintenant la question aux voix.

La décision de la présidence est-elle confirmée pour que nous puissions passer à la motion du sénateur Bosa?

Le sénateur Bonnell: Avant qu'on propose de confirmer la décision de la présidence, ce qui me semble recevable, j'ignore toujours ce que le sénateur Bosa a proposé. Par conséquent, si vous déclarez sa motion irrecevable, je ne saurai toujours pas en quoi elle consiste.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que le sénateur Bosa pourrait expliquer au comité l'objet de sa motion?

La présidente: Le sénateur Bonnell dit ne pas avoir entendu la motion que j'ai déclarée irrecevable. Le sénateur Bosa a déclaré: «Je propose que le comité étudie maintenant les autres articles du projet de loi.»

Cette motion change complètement ce que nous allons faire, c'est-à-dire étudier le projet de loi, article par article.

Le sénateur Bonnell: C'est ce que vous comptiez faire de toute façon, n'est-ce pas? Alliez-vous arrêter?

La présidente: Cela signifie que nous votons sur toutes les autres motions d'un seul coup.

Le sénateur Cools: Donc, un vote pour tout.

Le sénateur Cohen: Cela signifie que nous nous prononcerons sur la totalité du projet de loi au lieu de nous prononcer sur chaque article.

Le sénateur Maheu: Ce n'est pas ce que cela signifie.

Le sénateur Bonnell: J'ai cru comprendre que nous allons étudier le projet de loi, article par article.

La présidente: Si cette motion est adoptée, nous ne les étudierons pas du tout.

Le sénateur Cools: Je croyais avoir dit d'ajouter l'expression article par article.

La présidente: C'est ce qu'il a dit et si cette motion est renversée, c'est terminé.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais que quelqu'un me dise ce qui se passera si la motion est rejetée? Pouvons-nous alors poursuivre l'étude du projet de loi, article par article?

Le sénateur Bonnell: Pas si vous vous prononcez contre.

Le sénateur Jessiman: Nous voterons pour mais vous voterez contre et il y aura partage égal des voix et la motion sera alors rejetée. Donc, il a l'intention de voter contre sa motion. Elle sera rejetée.

Le sénateur Bonnell: Il ne votera pas pour sa propre motion.

Le sénateur Jessiman: Il va voter contre sa propre motion.

Le sénateur Bonnell: Comment le savez-vous?

Senator Jessiman: Madam Chair, I thought you would ask the effect of having that clause defeated, so that we will all know.

The Chair: Why do you not let me take a vote on whether the decision of the chair shall be sustained? Then we will move to Senator Bosa's motion and you can ask all the questions you want.

Senator Bonnell: We had one motion on the floor and the chair moved a second motion. We now have a second motion on the floor. It seems to me that we should dispose of the first motion and then go to the second.

The Chair: Order, please. I want to put the question.

Shall the decision of the chair be sustained?

Will all those in favour so indicate?

There are six senators in favour.

Will all those opposed so indicate?

There are six senators opposed.

Senator Bosa appealed my ruling that this was out of order. We have voted and it has been lost. Therefore, I will put his motion. Once I put his motion, you can ask him all the questions you want.

Senator Bosa said:

I move that the committee proceed to now consider the remaining clauses of the bill.

Are there any questions?

Senator Jessiman: Yes. I want to know from the clerk, what is the effect of that motion being defeated and what is the effect of it being passed?

Ms Joseph: If this motion is negatived, you will not now proceed with the remaining clauses of the bill, which means you will have no business before you, and the meeting will be adjourned.

Senator Jessiman: Does this require a two-thirds majority?

Senator Maheu: You said the same applies to the Chair of a committee as to the Speaker. I cannot find that rule.

Senator Lynch-Staunton: Do you mean about the Speaker voting?

Senator Maheu: We do not need two-thirds for that.

Senator Phillips: It is rule 84, senator.

Senator Jessiman: It was our understanding that it required two-thirds majority.

Senator Maheu: No.

Le sénateur Jessiman: Madame la présidente, je croyais que vous alliez demander qu'on nous explique ce qui arrivera si la motion est rejetée pour que nous sachions tous à quoi nous en tenir.

La présidente: Pourquoi ne me laissez-vous pas procéder au vote pour que nous sachions si la décision de la présidence est confirmée? Nous pourrions alors passer à la motion du sénateur Bosa et vous pourriez poser toutes les questions que vous voudrez.

Le sénateur Bonnell: Nous avons été saisis d'une motion et la présidence a proposé une deuxième motion. Nous sommes maintenant saisis d'une deuxième motion. Il me semble que nous devrions d'abord nous occuper de la première, puis passer à la deuxième.

La présidente: À l'ordre, je vous prie. Je veux mettre la question aux voix.

La décision de la présidence est-elle confirmée?

J'aimerais que tous ceux qui sont pour me l'indiquent?

Six sénateurs sont pour.

Est-ce que ceux qui sont contre peuvent me l'indiquer?

Il y a six sénateurs qui sont contre.

Le sénateur Bosa en a appelé de ma décision selon laquelle sa motion était irrecevable, nous avons voté et la motion a été rejetée. Je présenterai par conséquent sa motion. Une fois que je vous la présente, vous pourrez lui poser toutes les questions que vous voudrez.

Le sénateur Bosa a dit:

Je propose que le comité étudie maintenant les autres articles du projet de loi.

Y a-t-il des questions?

Le sénateur Jessiman: Oui. J'aimerais que la greffière m'indique ce qui se produira si la motion est rejetée ou si elle est adoptée.

Mme Joseph: Si la motion est rejetée, vous ne pourrez pas poursuivre l'étude des autres articles du projet de loi, ce qui signifie que vous aurez épuisé votre ordre du jour et que la séance devra être levée.

Le sénateur Jessiman: Est-ce qu'il faut pour cela une majorité des deux tiers?

Le sénateur Maheu: Vous avez dit que les mêmes dispositions s'appliquent au président d'un comité qu'au Président du Sénat. Je n'arrive pas à trouver cette disposition dans le Règlement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Êtes-vous en train de parler du vote du Président du Sénat?

Le sénateur Maheu: Nous n'avons pas besoin d'une majorité des deux tiers pour cela.

Le sénateur Phillips: Il s'agit de l'article 84 du Règlement, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Je croyais qu'il fallait une majorité des deux tiers.

Le sénateur Maheu: Non.

Senator Phillips: Rule 84 states:

The *Rules of the Senate* shall apply in Committee of the Whole with the following exceptions:

It refers to committees.

Senator Lynch-Staunton: Madam Chair, as I understand it, if Senator Bosa's motion is defeated, that means that the committee proceedings come to a halt.

Senator Bonnell: I would think so.

The Chair: Yes, sir.

Senator Lynch-Staunton: And therefore you adjourn to the call of the chair.

The Chair: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: And no report can be made because we have decided to stop the proceedings.

The Chair: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: That is if Senator Bosa's motion is defeated.

The Chair: That is so if the motion is negated.

Senator Lynch-Staunton: What happens if the motion is accepted?

The Chair: Then we proceed.

Senator Lynch-Staunton: As we have been proceeding all along?

Senator Maheu: Senator Phillips, did you say rule 84?

Senator Phillips: Yes, rule 84 on page 85, Part X.

Senator Maheu: That applies to Committee of the Whole, does it not? We are not in a Committee of the Whole. We are in a standing committee.

Senator Bosa: Question.

Senator Lynch-Staunton: If the rules of the Senate apply, we need a two-thirds vote to sustain Senator Bosa's motion, because it is reversing a decision taken previously.

Ms Joseph: Rule 63.(2) reads:

An order, resolution, or other decision of the Senate may be rescinded on five days' notice if at least two-thirds of the Senators present vote in favour of its rescission.

It does not refer to decisions of committees. It does talk about five days' notice. As well, notice is not required in committee. It has not been a practice of committees to need at least two-thirds majority to rescind votes. There has not been rescission of votes in committee. I would have to look for precedents, senator.

Senator Lynch-Staunton: I think you should.

Senator Phillips: Our rules say that the *Rules of the Senate* shall apply in committee.

Senator Maheu: Where?

Le sénateur Phillips: L'article 84 du Règlement énonce que:

Le *Règlement du Sénat* s'applique au comité plénier, sauf les exceptions suivantes...

Il mentionne les comités.

Le sénateur Lynch-Staunton: Madame la présidente, d'après ce que je crois comprendre, si la motion du sénateur Bosa est rejetée, le comité doit alors mettre fin à ses délibérations.

Le sénateur Bonnell: C'est ce que je croirais.

La présidente: Oui, effectivement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et par conséquent la séance est levée jusqu'à prochaine convocation de la présidence.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et aucun rapport ne peut être fait parce que nous avons décidé de mettre fin aux délibérations.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si la motion du sénateur Bosa est rejetée.

La présidente: C'est ce qui se produira si la motion est rejetée.

Le sénateur Lynch-Staunton: Que se passera-t-il si la motion est acceptée?

La présidente: Alors, nous poursuivrons l'étude du projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Comme nous l'avons fait auparavant?

Le sénateur Maheu: Sénateur Phillips, avez-vous dit l'article 84 du Règlement?

Le sénateur Phillips: Oui, l'article 84 à la page 85, partie X.

Le sénateur Maheu: Cela s'applique au comité plénier, n'est-ce pas? Nous ne faisons pas partie du comité plénier. Nous sommes un comité permanent.

Le sénateur Bosa: Question.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si le Règlement du Sénat s'applique, nous avons besoin d'une majorité des deux tiers pour appuyer la motion du sénateur Bosa car elle renverse une décision prise auparavant.

Mme Joseph: L'article 63.(2) du Règlement se lit comme suit:

Tout ordre, résolution ou autre décision du Sénat peut être abrogé à cinq jours de préavis, si au moins les deux tiers des sénateurs présents en votent l'abrogation.

On n'y parle pas des décisions des comités. On y parle d'un préavis de cinq jours. Un préavis n'est d'ailleurs pas exigé dans les comités. Selon l'usage en vigueur dans les comités, on n'a jamais eu besoin d'une majorité au moins des deux tiers pour abroger une décision. Cela ne s'est jamais fait. Il faudrait que je détermine s'il existe un précédent, sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est une bonne idée.

Le sénateur Phillips: Nos règles indiquent que le *Règlement du Sénat* s'applique aux comités.

Le sénateur Maheu: Où?

Senator Cools: Madam Chair, Senator Bosa says that there was no motion made to go into clause by clause when we began. Is a motion required for us to go to clause by clause?

The Chair: Yes. The first thing on the agenda says, "It is moved by the honourable senator," and I understood that Senator Bosa — I looked at him when he sat down to pass that motion. I would have to look at the blues to see if —

Senator Cools: How did we get into clause-by-clause consideration without doing it? How did we get there? How did we get into clause-by-clause and actually have a vote on the first clause without getting there?

The Chair: Because we had a motion.

Senator Cools: How did we get there without getting there?

The Chair: We had a motion.

Senator Jessiman: You think you had a motion from Senator Bosa to proceed to clause by clause? That is good.

Senator Bosa: Madam Chair, before we sat down, I moved that we adjourn the meeting to Monday at 2 o'clock, and that motion was defeated. So you proceeded. You did not put the question again, "Shall we proceed clause by clause?"

The Chair: That is probably because you surprised me by bringing up that motion, Senator Bosa. I did not expect to return on Monday at 2 o'clock.

Senator Bosa: I do not want to betray any private conversations, Madam Chair, but I did mention to you that that is what I would do.

Senator Cools: Madam Chair, my understanding has been all along that this afternoon we were doing clause by clause.

The Chair: That is correct.

Senator Cools: And that we had agreed upon this. I believe the agenda reflects it. All day we were saying this. I am surprised and bedevilled to discover that I have gone somewhere that I did not know I was going. I have never had that happen. How did we get here without being here?

The Chair: This motion is in order and I would like to put it.

Senator Lynch-Staunton: Before we vote on it, I would like to ask Senator Bosa a question. This is a government bill which the government wanted passed before Christmas. It was very upset that a vote taken in this committee did not allow the bill to be passed. Why is Senator Bosa now moving a motion which would, in effect, depending on which way it goes, stop proceedings in this place and delay a bill which the government feels to be essential? Our side is willing to go into clause-by-clause study and finish proceedings. Senator Bosa is telling us, "Defeat my motion and things come to a halt."

Le sénateur Cools: Madame la présidente, le sénateur Bosa dit que lorsque nous avons commencé à étudier le projet de loi, aucune motion n'avait été présentée pour en permettre l'étude, article par article. A-t-on besoin d'une motion pour procéder à l'étude, article par article?

La présidente: Oui. Le premier point à l'ordre du jour indique: «Il est proposé par l'honorable sénateur», et je crois comprendre que le sénateur Bosa — je l'ai regardé lorsqu'il s'est assis pour adopter la motion. Il faudrait que je vérifie dans les bleus...

Le sénateur Cools: Comment avons-nous pu alors procéder à l'étude article par article? Comment sommes-nous arrivés là? Et comment avons-nous alors pu voter sur le premier article du projet de loi?

La présidente: Parce que nous avions une motion.

Le sénateur Cools: Comment avons-nous fait?

La présidente: Nous avions une motion.

Le sénateur Jessiman: Vous pensez que vous aviez une motion du sénateur Bosa pour étudier le projet de loi, article par article? C'est bien.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, avant de nous asseoir, j'avais proposé que nous levions la séance jusqu'à 14 heures, lundi et cette motion a été rejetée. Vous avez donc procédé à l'étude du projet de loi, sans demander de nouveau: «Étudierons-nous le projet de loi, article par article?»

La présidente: C'est probablement parce que vous m'avez étonnée en présentant cette motion, sénateur Bosa. Je ne m'attendais pas à revenir le lundi à 14 heures.

Le sénateur Bosa: Je ne voudrais pas trahir une conversation privée, madame la présidente, mais je vous avais bien indiqué que c'est ce que je ferais.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, j'avais cru comprendre que cet après-midi serait consacré à l'étude du projet de loi, article par article.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Cools: Et que nous nous étions entendus là-dessus. Je crois que l'ordre du jour en rend compte. Nous avons passé la journée à le dire. Je suis tout à fait sidérée de voir que nous en sommes arrivés là. C'est du jamais vu. Comment en sommes-nous arrivés là?

La présidente: Cette motion est recevable et j'aimerais la mettre aux voix.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avant que nous passions au vote, j'aimerais poser une question au sénateur Bosa. Il s'agit d'un projet de loi d'initiative gouvernementale que le gouvernement voulait faire adopter avant Noël. Il a été très contrarié de constater qu'un vote pris par notre comité en a empêché l'adoption. Pourquoi le sénateur Bosa présente-t-il maintenant une motion qui risque de mettre fin effectivement aux délibérations dans cet endroit et de retarder un projet de loi que le gouvernement considère essentiel? De notre côté, nous sommes prêts à étudier le projet de loi, article par article et à terminer les délibérations. Mais le sénateur Bosa nous dit: «Rejetez ma motion et tout arrête».

We are not in favour of the bill, so I sense that perhaps we will support him. I do not understand why he is playing our game.

What is behind all this, Senator Bosa? Why are you telling this committee that there is a possibility that through your motion everything here comes to a halt and government priority legislation, which was essential as we were told before Christmas, can now be delayed indefinitely?

Senator Bosa: I take full responsibility for my actions.

Senator Lynch-Staunton: Could you explain them? Did you want the Deputy Minister of Justice to explain your actions?

The Chair: I still feel that this motion has to be put to this committee today.

Senator Bosa: Please call the motion.

The Chair: I am prepared to call it. Senator Bosa moves that the committee proceed to now consider the remaining clauses of this bill.

There are six nays and six yeas which means we are tied. Therefore, the motion is defeated and I adjourn the committee to the call of the Chair.

The committee adjourned.

Comme nous ne sommes pas partisans de ce projet de loi, j'ai l'impression que nous appuierons sans doute le sénateur. Je ne comprends pas pourquoi il joue notre propre jeu.

Qu'est-ce qui se cache derrière tout cela, sénateur Bosa? Pourquoi dites-vous au comité que votre motion risque de tout arrêter ici et de retarder indéfiniment un projet de loi d'initiative gouvernementale considéré prioritaire et essentiel, comme on nous l'a dit avant Noël?

Le sénateur Bosa: J'assume la pleine responsabilité de mes actes.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourriez-vous les expliquer? Voulez-vous que le sous-ministre de la Justice explique vos actes?

La présidente: Je demeure convaincue que cette motion doit être présentée au comité aujourd'hui.

Le sénateur Bosa: Veuillez mettre la motion aux voix.

La présidente: Je suis prête à la mettre aux voix. Le sénateur Bosa propose que le comité passe maintenant à l'étude des autres articles du projet de loi.

Comme six sénateurs ont voté pour et six sénateurs ont voté contre, il y a égalité des voix. Par conséquent, la motion est rejetée et je suspends les travaux du comité jusqu'à prochaine convocation de la présidence.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Michael J. Day, Family Lawyer.

From the Royal Ottawa Hospital:

Paul Carrier, Family Counsellor.

From Carleton University:

Professor Ross Finnie, School of Public Administration.

From Fatherhood... Imagine That!:

Sean Cummings.

From the Support for Children – An Organization for Public Education (SCOPE):

Judy Poulin, President;

Wendy Byrne, Vice-President, Family Lawyer;

Barbara Thompson, Family Lawyer.

From the Department of Justice:

George Thompson, Deputy Minister;

Murielle Brazeau, Senior Counsel and Acting Head, Child Support Team;

Carolina Giliberti.

Michael J. Day, avocat en droit de la famille.

De l'hôpital Royal d'Ottawa:

Paul Carrier, conseiller familial.

De l'Université Carleton:

M. Ross Finnie, professeur, École d'administration publique.

Du Fatherhood... Imagine That!:

Sean Cummings.

De Support for Children – An Organization for Public Education (SCOPE):

Judy Poulin, présidente;

Wendy Byrne, vice-présidente, avocat en droit de la famille;

Barbara Thompson, avocate en droit de la famille.

Du ministère de la Justice:

George Thompson, sous-ministre;

Murielle Brazeau, avocat-conseil et chef d'équipe intérimaire, équipe sur les pensions alimentaires pour enfants;

Carolina Giliberti.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Social Affairs, Science and Technology

Chair:
The Honourable MABEL M. DeWARE

Tuesday, February 4, 1997

Issue No. 20

First and only meeting on:
Bill C-202, An Act respecting a
National Organ Donor Week in Canada

INCLUDING:
THE TWELFTH REPORT OF THE
COMMITTEE

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires sociales, des sciences et de la technologie

Présidente:
L'honorable MABEL M. DeWARE

Le mardi 4 février 1997

Fascicule n° 20

Première et unique réunion concernant:
Le projet de loi C-202, Loi instituant
la semaine nationale des dons d'organes

Y COMPRIS:
LE DOUZIÈME RAPPORT DU
COMITÉ



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Mabel M. DeWare, *Chair*

The Honourable Peter Bosa, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	Lavoie-Roux
Cohen	Losier-Cool
Cools	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Forest	Pearson
Haidasz, P.C.	Phillips
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux substituted for that of the Honourable Senator LeBreton (*February 4, 1997*).

The name of the Honourable Senator Haidasz substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*February 4, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

Présidente: L'honorable Mabel M. DeWare

Vice-président: L'honorable Peter Bosa

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	Lavoie-Roux
Cohen	Losier-Cool
Cools	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Forest	Pearson
Haidasz, c.p.	Phillips
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux substitué à celui de l'honorable sénateur LeBreton (*le 4 février 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Haidasz substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 4 février 1997*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate* of Wednesday, December 18, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Keon, seconded by the Honourable Senator Andreychuk, for the second reading of Bill C-202, An Act respecting a National Organ Donor Week in Canada.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Keon moved, seconded by the Honourable Senator Andreychuk, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du sénat* du mercredi 18 décembre 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Keon, appuyée par l'honorable sénateur Andreychuk, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-202, Loi instituant le semaine nationale des dons d'organes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Keon propose, appuyé par l'honorable sénateur Andreychuk, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 4, 1997.

(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:35 a.m. this day in Room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Mabel M. DeWare, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Losier-Cool and Maheu (9).

Other senator present: The Honourable Senators Graham.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Grant Purves, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Dan McTeague, M.P.

From the Multiple Organ Retrieval and Exchange (MORE) Program of Ontario:

Pat Sherbin, Communications Manager.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, December 18, 1996, the committee began consideration of Bill C-202, An Act respecting a National Organ Donor Week in Canada. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the Committee dated February 4, 1997, issue No. 20.*)

Mr. McTeague and Ms Sherbin made opening statements and answered questions.

The Hon. Senator Bosa moved — THAT Bill C-202 be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Hon. Senator Bosa moved — THAT the committee adjourn.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 10:05 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 4 février 1997

(33)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel M. DeWare (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, DeWare, Forest, Jessiman, Losier-Cool et Maheu (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Graham.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Grant Purves, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Dan McTeague, député.

Du programme de prélèvement et de greffe d'organes (MORE) de l'Ontario:

Pat Sherbin, gestionnaire des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 décembre 1996, le comité entame l'examen du projet de loi C-202, Loi instituant la semaine nationale des dons d'organes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité datées du 4 février 1997, fascicule n° 20.*)

M. McTeague et Mme Sherbin font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Bosa propose — QUE l'on fasse rapport du projet de loi C-202 sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bosa propose — QUE le comité suspende ses travaux.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Ann Joseph

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 4, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-202, An Act respecting a National Organ Donor Week in Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 18, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 4 février 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-202, Loi instituant la semaine nationale des dons d'organes, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 18 décembre 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

MABEL M. DeWARE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 4, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-202, respecting a National Organ Donor Week in Canada, met this day at 9:35 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Mabel M. DeWare (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are dealing with Bill C-202 this morning. An Act respecting a National Organ Donor Week in Canada. We are pleased to have before the committee Mr. Dan McTeague and Ms Pat Sherbin.

This is a very important bill for you, and we look forward to your remarks. Please proceed.

[*Translation*]

Mr. Dan McTeague, MP: I want to say that I am delighted that this bill was passed by the House of Commons just before the Christmas holidays. This is one of my greatest achievements as a fledgling member of Parliament. Obviously, the reason why we are here today is to promote this bill.

[*English*]

I am joined today by Pat Sherbin of the Multiple Organ Retrieval and Exchange Program, which works right across Canada. The men and women of that agency are on the front line attempting, as they have over the past years, to coordinate and to provide much-needed transplants. I must confess that the reason for this bill is the reality that there is a shortage of the gift of life in Canada.

The genesis of this bill was about three years ago when a two-and-a-half-year-old toddler in my riding was tragically killed in a vehicle mishap. When young Stuart Herriot succumbed to his injuries, his parents made the decision to allow his organs to be donated to several others. His organs were used to allow four other people to receive the gift of life. In effect, in Stuart's death came life for four other people.

The purpose of this bill is not so much to commemorate Stuart as it is to allow the gift of life that Stuart had given to serve as a reminder that, in Canada, hundreds of people die every year waiting for a transplanted organ. It is tragic, to say the least, that despite having arguably the best health care system in the world, many people succumb simply because there are not enough people to provide much-needed organs.

Parliament's recognition through a National Organ Donor Week would help foster education and promote an awareness that, in dying, we may also give the gift of life to other people. It is not so much prose as it is reality that in Canada we are missing the mark.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 février 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-202, Loi instituant la semaine nationale des dons d'organes, se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, pour en faire l'examen.

Le sénateur Mabel M. De Ware (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, ce matin, il est question du projet de loi C-202, soit de la Loi instituant la semaine nationale des dons d'organes. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Dan McTeague et Mme Pat Sherbin.

Monsieur et madame, il nous tarde d'entendre votre exposé au sujet de ce projet de loi qui vous tient tant à coeur. Vous avez la parole.

[*Français*]

M. Dan McTeague, député: J'aimerais mentionner que je suis ravi du fait que ce projet de loi ait été adopté à la Chambre des communes juste avant les vacances de Noël. C'est pour moi une des plus grandes tâches que j'aurai accomplies comme jeune député. La raison pour laquelle nous sommes ici, aujourd'hui, est évidemment pour promouvoir ce projet de loi.

[*Traduction*]

Je suis accompagné aujourd'hui de Pat Sherbin, du Programme de prélèvement et de greffe d'organes (le programme MORE) dont le travail s'effectue à l'échelle du Canada. Les hommes et femmes de cet organisme sont des employés de première ligne qui s'efforcent, depuis plusieurs années déjà, de coordonner les dons d'organes et de faciliter les transplantations qui s'imposent. J'avoue que la raison d'être du projet de loi à l'étude est la pénurie de dons d'organes au Canada.

L'idée du projet de loi nous est venue, il y a environ trois ans, quand un bambin de deux ans et demi de la circonscription que je représente a été tué dans un accident tragique. Quand le petit Stuart Herriot a succombé à ses blessures, ses parents ont décidé d'autoriser le don de ses organes. Grâce à ses organes, quatre autres personnes ont reçu le don de la vie. En fait, la mort du petit Stuart a permis à quatre autres personnes de vivre.

Le projet de loi à l'étude n'a pas tant pour objectif de commémorer Stuart que de nous rappeler qu'au Canada, des centaines de personnes meurent chaque année en attente d'une greffe. Il est tragique — c'est le moins qu'on puisse dire — qu'en dépit du meilleur système de soins de santé au monde, beaucoup de Canadiens meurent simplement parce qu'il n'y a pas suffisamment de donneurs d'organes.

La reconnaissance de ce fait par le Parlement, en instituant une semaine nationale des dons d'organes, aiderait à mieux faire connaître les dons d'organes aux Canadiens et à les sensibiliser au fait qu'à leur mort, ils peuvent peut-être faire le don de la vie à d'autres. Je ne parle pas à la légère quand je dis qu'au Canada, nous manquons le but.

I have taken the liberty of proposing this bill as a way of encouraging education and awareness and of ultimately allowing Parliament to take a leadership role on a cross-Canada basis in addressing the deficit in terms of the numbers of people who die tragically every year in Canada for lack of organ donations. One could get into the effect on the costs of dialysis treatment if we were able to give everyone a kidney.

I want to turn over to Pat Sherbin. Her presence here today is testimony to how a bill like this, if passed, would get us that much closer to doing something that transcends partisan considerations and something that is ultimately in the interests of every Canadian as we mature.

Ms Pat Sherbin, Communications Manager, Multiple Organ Retrieval and Exchange (MORE) Program of Ontario: This bill presents a unique opportunity for Parliament because, once it is enacted, I guarantee that at least one life and possibly hundreds of lives will be saved. Those lives will be saved because National Organ Donor Week will create a focus and will engender discussions.

Organ donation is something that people do not like to talk about because they look upon it as death. In fact, a discussion about organ donation is a discussion about life. It is the continuation of a life after a death.

When we have something like National Organ Donor Week on which to focus, then people begin the discussions and some of the barriers that are faced by organ donation come down.

One of the barriers is that people think certain religions are not allowed to donate organs. The fact of the matter is every single religion does support organ donation because, behind every religion is the idea that you help save lives, you help your fellow man. There are certain restrictions in some religions concerning the body after death, but if it is for the purpose of saving another life, then those restrictions are overridden for the better good.

Some religions also have restrictions about using organs for research but not for donation. If there are restrictions about using the organs for research, that can be worked out between the family and the health professionals when the consent form is signed.

Another barrier is that people often think, "Well, if I sign this donor card and I go to the hospital, will they really do everything to save my life? Because I here there is a real shortage of organs." The fact of the matter is that the team who first sees a critically ill patient is completely separate from the transplant team. In every province across this country, brain death can only be declared by two physicians who have nothing to do with transplants. They are not aware that anyone is there as a potential donor until, in reality, the person is a donor and the family approves. There is no chance at all that someone will let someone else die just for the sake of an organ. There is no health professional in this country who does not want a live patient as compared to a potential donor.

J'ai pris la liberté de parrainer le projet de loi à l'étude en vue d'encourager l'information du public et la sensibilisation des Canadiens, ainsi que de permettre, en bout de ligne, au Parlement d'assumer le leadership qui lui revient au Canada afin d'éliminer le décès tragique de Canadiens, chaque année, faute de dons d'organes. On pourrait débattre de l'effet qu'auraient pareils dons sur le coût des traitements de dialyse, si tous ceux qui avaient besoin d'un nouveau rein en recevaient un.

J'aimerais maintenant céder la parole à Pat Sherbin. Sa présence ici aujourd'hui témoigne d'à quel point un projet de loi comme celui-là, s'il est adopté, pourrait nous aider à faire un geste qui transcende les intérêts sectaires et qui est, en fin de compte, dans l'intérêt de tous les Canadiens, à mesure qu'ils prennent de la maturité.

Mme Pat Sherbin, gestionnaire des communications, Programme de prélèvement et de greffe d'organes de l'Ontario (MORE): Le projet de loi à l'étude est l'occasion rêvée pour le Parlement d'agir parce que je vous garantis qu'une fois adopté, il permettra de sauver au moins une vie, si ce n'est des centaines. Il sauvera des vies parce que la semaine nationale des dons d'organes permettra de faire le point sur la question et d'amorcer un débat.

Certaines personnes répugnent à parler de dons d'organes parce que cela leur fait penser à la mort. Or, ce n'est pas de mort qu'il s'agit, mais bien de vie. C'est le prolongement de la vie après la mort.

En instituant une semaine nationale des dons d'organes, on force les gens à en parler, ce qui permet d'éliminer certains obstacles.

Ainsi, on croit que certaines religions interdisent le don d'organes. En fait, toutes les religions le permettent parce que chacune d'entre elles part du principe que, si vous sauvez des vies, vous aidez votre prochain. Certaines religions imposent des restrictions quant à ce qui advient du corps après la mort, mais ces restrictions ne s'appliquent pas si c'est pour sauver une vie.

Certaines religions imposent aussi des restrictions concernant l'utilisation d'organes à des fins de recherche, mais ce n'est pas le cas pour les dons. Si sa religion empêche quelqu'un de donner des organes aux fins de recherche, la famille de la personne décédée et les professionnels de la santé peuvent en arriver à une entente lors de la signature du formulaire de consentement.

Autre obstacle, certains croient souvent que, s'ils signent la carte autorisant le don et qu'ils sont ensuite admis à l'hôpital, on ne prendra peut-être pas tous les moyens pour les sauver parce qu'on a besoin d'organes. En réalité, l'équipe qui prend en charge un patient gravement atteint est tout à fait distincte de celle qui effectue la greffe. Dans toutes les provinces du Canada, il faut que la mort cérébrale du donneur soit attestée par deux médecins qui n'ont rien à voir avec les transplantations. Ils ignorent que le patient est un éventuel donneur jusqu'à ce que la personne le devienne effectivement et que le don ait été approuvé par la famille. Il est tout à fait impossible qu'un médecin laisse mourir quelqu'un parce qu'on a besoin d'un organe. Au Canada, tous les

Another barrier occurs after the donation. Will the body be mutilated? That is a big concern. The fact is, the body is treated with respect, with dignity. The retrieval is carried out in an operating room and, afterwards, there can be an open casket funeral and nobody knows that an organ donation has taken place unless the family chooses to disclose the fact.

We are talking about organs, but when you get a multi-organ donor, you can save and change the lives of 11 people. However, when you add in tissues, bones and eyes, one donor can change and save the lives of 55 people.

This bill is very important to get national discussions going. This bill has the full support of the organ donor community and the transplant community across the country. I will be happy to answer any questions you have.

The Chair: We need to commend you for bringing this bill before the House of Commons and here.

I did see a program the other day about a family who had lost a daughter and did not know anything about donating organs until it was brought to their attention. When they found out there was a possibility that their daughter could help someone else, it certainly relieved their grief. They realized that their daughter was going to help someone else to live.

Senator Cohen: Thank you for appearing here today. I do not think there should be anyone in Canada who would be against a National Organ Donor Week.

I was interested that, first of all, one death can change the lives of 55 people. That should be the slogan right across the country. That meant more to me than anything else I have heard.

It is interesting that you spoke about religion. I have been inquiring whether, in my religion of Judaism, we are allowed to participate. I believe very strongly in organ donation and I am on the burial committee in my community. Your comments on mutilation did answer that issue for me. I am still investigating whether it is okay from a Jewish perspective.

Ms Sherbin: I have a paper for you.

Senator Cohen: Please send it to me.

Is there a cut-off age for organ donors? Do they want 70-year-old livers?

Ms Sherbin: To tell you the truth, the oldest liver donor was 92 years old. They look at the health of the organ rather than the age of the donor. To be an organ donor, you have to be declared brain-dead, in the hospital already and on a ventilator. That is required because, although the person is dead, the ventilator keeps blood and oxygen flowing through the organs so that there is very little cell damage and their organs can be retrieved.

If someone dies at the scene of an accident, for instance, the blood and oxygen stops circulating, the cells are damaged and they cannot be transplanted. Only 2 to 3 per cent of all deaths in

professionnels de la santé préfèrent le patient vivant à l'éventuel donneur.

Il existe aussi un autre obstacle, après le don. Le corps sera-t-il mutilé? Cela préoccupe beaucoup les gens. En réalité, le corps est traité avec le plus grand respect, avec dignité. Le prélèvement des organes s'effectue dans une salle d'opération. La dépouille peut ensuite être exposée dans un cercueil. Nul ne saura qu'il y a eu un don d'organes à moins que la famille ne décide de le révéler.

Il est question d'organes. Cependant, saviez-vous que, si vous donnez tous vos organes, vous pouvez sauver 11 personnes et changer leur vie. De plus, saviez-vous que, quand on donne ses tissus, ses os et ses yeux, un seul donneur peut sauver 55 personnes.

Il est très important d'adopter le projet de loi à l'étude afin de lancer un débat national. Le projet de loi a tout l'appui du milieu des dons d'organes et du milieu des greffes du Canada. Je répondrai maintenant avec plaisir à vos questions.

La présidente: Il faut vous féliciter d'avoir présenté ce projet de loi à la Chambre des communes et au Sénat.

J'ai effectivement vu une émission, l'autre jour, au sujet de parents qui avaient perdu une fille et qui ignoraient tout des dons d'organes jusqu'à ce qu'on leur en parle. La nouvelle que leur fille pouvait peut-être en aider d'autres a certes atténué leur chagrin. Ils se sont rendu compte que leur fille en aiderait d'autres à vivre.

Le sénateur Cohen: Je vous remercie d'être venus témoigner aujourd'hui. Je ne crois pas que quiconque au Canada s'oppose à l'institution d'une semaine nationale des dons d'organes.

Tout d'abord, le fait qu'un seul décès puisse changer la vie de 55 personnes m'a intéressée. Il faudrait l'adopter comme slogan d'un bout à l'autre du pays. Cette petite phrase m'en dit plus que tout le reste.

Il est intéressant aussi que vous ayez parlé de religion. Je me suis renseignée pour savoir si ma religion, le judaïsme, m'autorisait à faire de tels dons. Je suis très favorable aux dons d'organes et je fais partie du comité de sépulture de ma communauté. Ce que vous avez dit au sujet de la mutilation du corps a répondu à ma question. Je continue cependant de m'informer des exigences de la religion juive.

Mme Sherbin: J'ai un document qui répondra à vos questions.

Le sénateur Cohen: Je vous saurai gré de me l'envoyer.

Y a-t-il un âge limite pour faire don de ses organes? Prendra-t-on un foie de 70 ans?

Mme Sherbin: En vérité, le donneur de foie le plus âgé que nous ayons eu avait 92 ans. La santé a plus d'importance que l'âge. Pour que vos organes soient prélevés, il faut que l'on ait constaté votre mort cérébrale, que vous vous trouviez déjà à l'hôpital et qu'on vous ait branché à un ventilateur, essentiel parce que, après la mort, il assure la circulation de sang et d'oxygène dans les organes, ce qui prévient la détérioration des cellules.

Si quelqu'un meurt sur la scène d'un accident par exemple, le sang et l'oxygène ne circulent plus, les cellules sont endommagées et on ne peut utiliser ces organes pour une greffe. Seulement

Canada can actually be organ donors. That is why it is so important to get the message across. When the opportunity arises, we want to make sure the medical people understand how important it is to identify these donors.

Senator Bosa: Am I right in understanding that if someone died from an automobile accident, right on the spot, then the organs of that person, if the family were willing to donate them, could not be accepted?

Ms Sherbin: The organs would not be usable but you would certainly be able to use the tissue such as eyes, bones and skin, but not the vital organs. They need blood and oxygen through them at the time of retrieval.

Senator Bosa: What led to you choose the last week in April for calling attention to this particular matter?

Mr. McTeague: The death of Stuart Herriot, a toddler from my riding, occurred in the third week of April 1994. It so happened the week he died is more or less recognized by most of those involved in transplantation as the week they would want to focus on that awareness.

The third week of April is always set aside, in a normative sense, for organ donor recognition. I should point out that the United States Congress has already acted to name that same week.

Senator Bosa: Would you say that, regardless of the age of the individual, the organs can be taken? In other words, the organs of senators could be used to give life to someone else?

Ms Sherbin: Yes, they certainly can. They look at the health of the organ, not the age of the donor. All the senators look very healthy.

Senator Bosa: Regardless of whether they are Liberals or Conservatives?

Mr. McTeague: Yes, blue blood or red blood!

Senator Bosa: I think this is a good bill. I do not see any problems with it. We will give this bill speedy passage.

Senator Forest: I, too, thank you for bringing this bill to our attention. Approximately 25 years ago, we had a personal experience in our family with a 17-year-old son who suffered from encephalitis. He was in a coma for a number of days and was not expected to live. I think the fact that we were able at that time to offer to donate his organs gave us a sense of peace. Miraculously, he recovered and has since often jokingly talked about his parents giving him away while he was still alive. For us, though, it was one of the most consoling aspects of a very difficult time.

We have been very proactive in this area since. I certainly appreciate the fact that if more people were aware of it, we would not be suffering from this dearth of organs for transplants. I am sure you will not find any controversy in passing this bill.

Mr. McTeague: Thank you.

2 p. 100 à 3 p. 100 des personnes qui meurent au Canada peuvent en réalité faire un don d'organes. C'est pourquoi il importe tant que notre appel soit entendu. Quand l'occasion se présente, nous voulons faire en sorte que les médecins comprennent à quel point il importe de repérer ces donneurs.

Le sénateur Bosa: Ai-je bien compris que, si l'on meurt sur-le-champ lors d'une collision, nos organes ne sont pas prélevés, même si la famille consent à les donner?

Mme Sherbin: On ne pourrait se servir des organes, mais on pourrait certes utiliser les tissus comme les yeux et la peau. Cependant, on ne pourrait utiliser les organes vitaux. Il faut qu'au moment du prélèvement, le sang et l'oxygène y circulent.

Le sénateur Bosa: Pour quel motif avez-vous choisi la dernière semaine d'avril pour souligner cette question particulière?

M. McTeague: Le bambin de ma circonscription, Stuart Herriot, est mort durant la troisième semaine d'avril 1994. Par pur hasard, c'est durant cette même semaine que la plupart de ceux qui travaillent à des greffes voudraient sensibiliser la population.

La troisième semaine d'avril a toujours été la semaine réservée à la reconnaissance des dons d'organes. Il faut souligner que le Congrès des États-Unis a déjà déclaré cette semaine-là Semaine nationale des dons d'organes.

Le sénateur Bosa: Peut-on prélever les organes de n'importe qui, quel que soit son âge? En d'autres mots, les organes de sénateurs pourraient-ils servir à donner la vie?

Mme Sherbin: Oui, ils le peuvent. C'est la santé de l'organe qui compte, non pas l'âge du donneur. Tous les sénateurs ont l'air d'être en très bonne santé.

Le sénateur Bosa: Libéraux et conservateurs?

M. McTeague: Oui! Qu'ils aient le sang bleu ou rouge!

Le sénateur Bosa: Je crois que nous avons là un bon projet de loi. Il ne pose pas de problèmes. Nous l'adopterons rapidement.

Le sénateur Forest: Je tiens, moi aussi, à vous remercier d'avoir attiré notre attention sur le projet de loi à l'étude. Il y a 25 ans environ, un de nos fils a fait une encéphalite à 17 ans. Il a été dans le coma pendant plusieurs jours, et l'on ne s'attendait pas qu'il vive. Le fait que nous ayons pu, à ce moment-là, offrir de donner ses organes a agi comme un baume sur nos coeurs. Miraculeusement, il s'en est sorti. Depuis lors, il parle souvent, à la rigolade, de ses parents qui avaient donné son corps alors qu'il respirait encore. Pour nous, toutefois, ce fut là un des moments les plus réconfortants d'une période très difficile.

Nous sommes très dynamiques dans ce domaine depuis lors. Je suis certes consciente du fait que, si plus de gens y étaient sensibilisés, il n'y aurait pas de pénurie d'organes. Je suis certaine que l'adoption du projet de loi à l'étude ne suscitera pas de controverse.

M. McTeague: Je vous remercie.

I wanted to point out one interesting statistic that was provided to me, ironically, to show you how this issue transcends partisan considerations.

In 1995, in the province of Quebec alone, 375 people received the gift of life because 117 donated. That gives you an idea of the situation. We are not talking about a lot of people. As Ms Sherbin indicated in the beginning, if this bill has the ability to promote one transplant, there is the possibility, as this act is passed, that we may be saving more than just one life. We may be doing something the public would expect us to do as a team to demonstrate unity in life.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I too wish to congratulate you. What is the transplant success rate?

Mr. McTeague: The organ transplant success rate is approximately 40 per cent. Mrs. Sherbin can give you additional details.

[English]

Ms Sherbin: For kidneys, the success rate is more than 90 per cent. For livers, it is in the 80-per-cent range. For hearts, it is about 85 per cent.

The lowest survival rates are among lungs. Lungs are most difficult to retrieve because only in 20 per cent of the cases are we able to get lungs in a donor retrieval because they are very delicate. They are also susceptible to infections after transplant. The success rate is about 75 per cent for lungs. You must keep in mind those transplants have only been going on for nine years. The first successful double lung transplant was in Canada and that person is still alive.

[Translation]

Mr. McTeague: Some organizations predict that by the year 2015, there will be a need for at least 1,000 transplants per year. Of course, we will have to make adjustments on all fronts to ensure that we increase the number of transplants in the country. We must act diligently, even if at first this seems relatively unimportant.

[English]

Senator Jessiman: When this bill was first introduced in the House of Commons, it was throughout Canada and, each and every year, April 21 was to be known under the name National Organ Donor Day. Was the response so great that you went for one week?

You mentioned the third week of April. Why did we choose the last week, so close to income tax time?

Mr. McTeague: That date commemorates the death of Stuart Herriot. We have gone from one day to one week primarily because we felt we could throw out the dragnet a little further if we had this over one week.

Je tenais à vous souligner une donnée statistique intéressante qui m'a été fournie, ironiquement, pour vous montrer à quel point cette question transcende tous les intérêts sectaires.

En 1995, dans la seule province du Québec, 375 personnes ont reçu le don de la vie parce que 117 autres avaient fait don de leurs organes. Cela vous donne une idée de la situation. Nous ne parlons pas d'un grand nombre de personnes. Comme l'a fait valoir Mme Sherbin au début, si le projet de loi à l'étude réussit à convaincre une seule personne de faire don de ses organes, il est possible qu'en adoptant cette loi, nous puissions sauver plus qu'une seule vie. Nous répondrions peut-être ainsi aux attentes du public en poursuivant un but commun.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: À mon tour, je veux aussi vous féliciter. Quel est le taux de succès d'un transplant?

M. McTeague: Le taux de succès de transplant d'organes est d'environ 40 p. 100. Je vais laisser Mme Sherbin vous donner des précisions à ce sujet.

[Traduction]

Mme Sherbin: Chez les greffés du rein, le taux de réussite est de plus de 90 p. 100. Les greffes de foie réussissent dans 80 p. 100 des cas. Enfin, chez les greffés du coeur, le taux de réussite est d'environ 85 p. 100.

Les taux de survie les plus faibles se retrouvent chez les greffés des poumons, organes les plus difficiles à prélever en raison de leur grande fragilité. Seulement 20 p. 100 des poumons prélevés peuvent être greffés. Ils sont également plus vulnérables aux infections, après la greffe. Le taux de réussite est d'environ 75 p. 100. Il ne faut pas oublier qu'on ne fait des greffes de poumon que depuis neuf ans. La première double greffe réussie a eu lieu au Canada, et la personne greffée est toujours vivante.

[Français]

McTeague: D'ici l'an 2015, nous prévoyons avoir besoin d'au moins 1 000 transplants par année selon l'avis de certaines organisations. Ce phénomène exige évidemment que nous nous ajustions avec toutes les frontières pour s'assurer dorénavant d'augmenter le nombre de transplants au pays. Ce fait nous demande d'agir avec diligence même si à prime abord il nous semble peu important.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Quand le projet de loi a été déposé pour la première fois à la Chambre des communes, il s'appliquait à l'échelle du Canada tout entier, et le 21 avril de chaque année aurait été la journée nationale des dons d'organes. La réaction a-t-elle été si bonne que vous avez décidé d'en faire une semaine?

Vous avez mentionné la troisième semaine d'avril. Pourquoi avons-nous choisi la dernière semaine, quand tout le monde fait sa déclaration d'impôt?

M. McTeague: Cette date commémore le décès de Stuart Herriot. Nous sommes passés d'une journée à une semaine surtout parce que nous estimions qu'une période plus longue nous permettrait d'atteindre un plus grand public.

As I mentioned earlier, the MORE people had always used that whole week as their understood week for raising organ and donor awareness. It was simply a question of amending it.

Senator Jessiman: You said it was the third week, though.

Ms Sherbin: It is the last complete week of April, which is usually the third week, but every seven years it is the fourth week. This way, we make it the last complete week.

Senator Jessiman: The last full week? All right.

Senator Cools: I think the issue before us is very straightforward. Basically, the bill is saying that a day, to be called the National Organ Donor Day, be created by statute, or the concept of it.

Basically, you are not asking for very much. You are asking that we set aside a week which shall be known as National Organ Donor Week.

The Chair: You have the old bill.

Senator Cools: It was amended? Good. Let me set it right for the record.

Throughout Canada, in each and every year, the last full week of April shall be known under the name of National Organ Donor Week. Very good.

To return to my point, you are not asking for very much at all. Basically, you are asking that Parliament, by statute, delegate a period of time of the year, which is already done by those who work in this community, to focus discussion, debate, thoughtfulness and reflection on this subject.

On the wider subject matter, though, there is a whole vast body of knowledge that is still unknown to large numbers of people in this country. One must consider the medical and political issues involved as well as legal and ethical concerns. Perhaps at some point in time our committee could undertake a study on some of these issues so that Parliament could become more acquainted with the problems, the needs and the possible legislative changes that may be required.

This is a vast subject matter. Anyone on this committee such as Dr. Bonnell, who has worked around hospitals, understands the constraints and the pressures under which nurses, doctors, families and parents work. I offer this as a general suggestion. This is not the time to look at these issues because this is basically a caring and concerned gesture, but our committee could conduct a study at some time in the near future to look at some of that subject matter. I would be quite interested to know, for example, how the Coroner's Act and the different acts play together.

I commend you and your colleague for this bill, Mr. McTeague

Senator Bosa: Why have you chosen the last full week in April? Did you do some research throughout Canada on whether this is in conflict with some other issues of a similarly appealing nature?

Comme je l'ai déjà dit, le MORE a toujours, durant cette semaine-là, mené une campagne de sensibilisation au don d'organes. Il a suffi de modifier le projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Pourtant, vous avez dit que c'était la troisième semaine.

Mme Sherbin: C'est la dernière semaine complète d'avril, soit la troisième habituellement. Toutefois, tous les sept ans, ce sera la quatrième semaine. De cette façon, ce sera toujours la dernière semaine complète d'avril.

Le sénateur Jessiman: La dernière semaine complète? Fort bien.

Le sénateur Cools: La question à l'étude est assez simple. Essentiellement, le projet de loi dit qu'une journée, soit la Journée nationale des dons d'organes, sera instituée par voie législative, du moins son principe.

Vous ne demandez pas grand-chose au fond. Vous demandez que nous réservions une semaine de l'année qui sera connue sous le nom de Semaine nationale des dons d'organes.

La présidente: Vous avez l'ancienne version du projet de loi.

Le sénateur Cools: Elle a été modifiée? Bon. Permettez-moi de rétablir les faits.

Partout au Canada, chaque année, la dernière semaine complète d'avril sera la Semaine nationale des dons d'organes. Fort bien!

Pour en revenir à ce que je disais, vous ne demandez pas grand-chose. Essentiellement, vous demandez au Parlement de réserver, dans une loi, une période de l'année à la réflexion et au débat sur ce sujet, ce que fait déjà le milieu.

En ce qui concerne la question plus générale, cependant, bien des Canadiens et Canadiennes ne connaissent pas tous les faits. Il faut examiner les questions médicales et politiques en jeu ainsi que les préoccupations d'ordre juridique et éthique. Notre comité entreprendra peut-être, à un certain moment donné, une étude de ces questions, ce qui permettra au Parlement de mieux cerner les problèmes, les besoins et les modifications éventuelles à apporter aux lois.

Quiconque au sein de notre comité, par exemple le sénateur Bonnell, a travaillé dans les hôpitaux comprend les contraintes et les pressions auxquelles sont soumis les infirmières, les médecins, les familles et les parents. C'est une suggestion que je fais. Il ne serait pas opportun d'examiner tout de suite ces questions parce qu'on nous demande essentiellement de souligner l'importance des dons d'organes et notre intérêt, mais notre comité pourrait effectuer une étude bientôt à ce sujet. J'aimerais beaucoup connaître, par exemple, l'interaction entre la Loi sur les coroners et les autres lois.

Monsieur McTeague, je vous félicite, vous et votre collègue, d'avoir présenté ce projet de loi.

Le sénateur Bosa: Pourquoi avez-vous choisi la dernière semaine complète d'avril? Avez-vous cherché à savoir s'il y avait un conflit avec des campagnes de nature analogue durant cette période au Canada?

Mr. McTeague: You raise an interesting question. That was part of the debate in the House of Commons. There was an amendment originally in the bill to have it go from a National Organ Donor Day to a National Organ Donor Month. However, it was felt by the stakeholders that that would conflict with the Cancer Society and their drive throughout the month of April. The effort was scaled back to recognize that week as the week normally set aside by those in the field of promoting life through transplantation. There have been no adverse comments on taking that time aside.

If passed, the bill would allow a sort of platform on which we could begin to build other issues around Parliament and around the country.

One thing that Parliament might want to consider is recognizing, perhaps through an honour roll, with the consent of their families, those who give the gift of life.

Senator Bosa: Are you planning to promote municipalities proclaiming the last week in April as Organ Donor Week?

[Translation]

Mr. McTeague: Everything becomes possible once we have the consent of the House of Commons and the Senate. It is essential that we be able to show other levels of government the importance that Parliament, that is the House of Commons and the Senate, have attached to this bill by adopting it. We are exercising leadership in this area.

[English]

Senator Cohen: I noticed in the information before me that kidney transplants could save the provinces millions of dollars each year because they would do away with dialysis. Have you any strategy for including the provinces in your public relations work once this bill is proclaimed?

Perhaps we could get all the Members of Parliament in the House of Commons and all the senators to write to the governments of their respective provinces saying how much we are in favour of this week and that we hope they will initiate their own individual campaigns because it will benefit us all.

Ms Sherbin: That would be a very good idea because each province has its own organ donor transplant group which hosts a number of activities to celebrate the week. It is a very good suggestion to point out that it not only saves lives but also saves money.

Senator Cohen: We could also write "letters to the editor" saying how impressed we were with this presentation and with the idea of having this week proclaimed.

The Chair: As you may know, one of our senators has had a transplant. Senator Simard had a liver transplant. He is with us and well, and we are very thankful that someone was able to save his life at the last minute.

M. McTeague: Vous posez une question intéressante. Il en a été question durant le débat à la Chambre des communes. À l'origine, le projet de loi avait été modifié en vue d'instituer un mois national des dons d'organes plutôt qu'une journée nationale. Cependant, ceux qui ont un enjeu dans cette question estimaient qu'il y aurait alors conflit avec la Société canadienne du cancer qui fait une campagne de levée de fonds tout au long du mois d'avril. La période a donc été raccourcie. On a choisi de reconnaître la semaine qui sert habituellement à ceux qui travaillent dans le domaine. Nul ne s'y est opposé.

Si le projet de loi à l'étude est adopté, il créera une espèce de tribune à partir de laquelle nous pourrions lancer un débat sur d'autres questions au Parlement et au Canada.

Le Parlement pourrait envisager, entre autres, la possibilité de reconnaître, grâce à une liste d'honneur — avec le consentement de leur famille, bien entendu —, ceux qui ont fait don de la vie.

Le sénateur Bosa: Projetez-vous de faire déclarer par les municipalités la dernière semaine d'avril comme étant la semaine des dons d'organes?

[Français]

M. McTeague: Tout devient possible dès le moment où nous avons le consentement de la Chambre des communes et du Sénat. Il est essentiel de pouvoir démontrer aux autres paliers de gouvernement l'importance que le Parlement, la Chambre des communes et le Sénat aient déjà adopté ce projet de loi. Nous sommes en train de l'acheminer par voie de leadership.

[Traduction]

Le sénateur Cohen: Je remarque, dans la documentation, que les greffes de rein pourraient faire épargner des millions de dollars aux provinces, chaque année, puisqu'il ne serait plus nécessaire de payer des traitements de dialyse. Avez-vous prévu une stratégie visant à inclure les provinces dans vos activités de relations publiques, une fois que le projet de loi à l'étude aura été proclamé?

Nous pourrions peut-être demander à tous les députés fédéraux et à tous les sénateurs d'écrire au gouvernement de leurs provinces respectives pour manifester leur appui à l'égard de cette semaine et pour leur demander de faire leur propre campagne, avantageuse pour tous.

Mme Sherbin: L'idée serait excellente, car chaque province a son propre groupe de dons d'organes qui tient une foule d'activités pour marquer cette semaine-là. J'aime beaucoup la suggestion que vous faites de souligner que les dons d'organes sauvent non seulement des vies, mais qu'ils font aussi économiser.

Le sénateur Cohen: Nous pourrions aussi écrire des lettres à la rédaction des journaux pour dire à quel point votre exposé et l'idée de proclamer une semaine des dons d'organes nous ont plu.

La présidente: Comme vous le savez peut-être, un de nos sénateurs a reçu une greffe. En effet, le sénateur Simard a subi une transplantation du foie. Il est en santé, et nous sommes très heureux qu'on ait pu lui sauver la vie à la dernière heure.

We thank you for appearing before the committee. It was important for to us hear the reasons behind the legislation.

Senator Bosa: I move that we report the bill without amendment.

The Chair: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: That is carried.

Shall I report the bill unamended?

Hon. Senators: Yes.

The Chair: That is carried. Thank you, witnesses and senators.

The committee adjourned.

Nous vous remercions d'avoir répondu à l'invitation du comité. Il était important que nous sachions pourquoi le projet de loi avait été présenté.

Le sénateur Bosa: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi, sans amendement.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Dois-je faire rapport du projet de loi sans amendement?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. Je remercie les témoins et les sénateurs.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Dan McTeague, M.P.

Dan McTeague, député

From the Multiple Organ Retrieval and Exchange (MORE)
Program of Ontario:

Du Programme de prélèvement et de greffe d'organes (MORE)
de l'Ontario:

Pat Sherbin, Communications Manager.

Pat Sherbin, gestionnaire des communications.

